REPORT OF THE

WINNIPEG WARDS REVIEW COMMITTEE

MAY 1991

Manitoba

91-07078/

The Winnipeg Wards Review Committee
Le comité de révision des quartiers électoraux de Winnipeg

302 — 258 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba, CANADA
R3C 0B6

Telephone: (204) 945-3618
FAX: (204) 945-1249

May 7, 1991

The Honourable James A. Ernst
Minister for Urban Affairs
Room 317
The Legislative Building
Winnipeg, Manitoba
R3C 0V8

Dear Minister:

The Winnipeg Wards Review Committee, appointed pursuant to Section 671 of The City of Winnipeg Act, being Chapter 10 of the Statutes of Manitoba, 1989, and in accordance with the terms of Order-in-Council No. 127/91 dated 6th February 1991, has prepared a report containing the recommendations of the Committee.

The Committee has conducted its review according to your charge and now has the honour of presenting to you its findings and recommendations.

Respectfully submitted,

Eldon Ross, Chairperson

Renald Guay

Audrey Vandewater

ACKNOWLEDGEMENTS

The Committee wishes to express its most sincere and deep appreciation to all those who contributed to this Review.

First and foremost, we wish to thank the more than 130 individuals and organizations who took the time and made the effort to present us with their ideas and views. Throughout the public hearings, we were continually impressed by the clarity and quality of the presentations and by the calibre of the briefs submitted to us.

As well, we are indebted to the City of Winnipeg Planning Department and the Manitoba Department of Urban Affairs for having made available necessary and important resource materials, as well as the services of key personnel whose experience proved invaluable to the Committee. We would like to thank Mr. Larry Loreth for his advice and assistance, and particularly Mr. Gordon Courage for preparing and making available on short notice his valuable research studies. Both are members of the City of Winnipeg Planning Department.

We also wish to express our deep appreciation to the Department of Urban Affairs staff, Ms Marianne Farag and Ms Heather MacKnight, for their invaluable advice and assistance to the Committee. In addition, the Committee wishes to record its appreciation to Ms Linda Stimpson, our Administrative Assistant, for her skill, patience and commitment in dealing with our deadlines and ensuring our product took its written form.

Finally, we gratefully acknowledge the work and dedication of our Secretary, Mr. Al Streuber. His organizational talents, writing skills, and knowledge and understanding of municipal affairs were instrumental in enabling us to carry out our mandate and present this report within our limited timeframe.

TABLE OF CONTENTS

		Page
PART I - COMMITTEE MANDATE:		
1.0	TERMS OF REFERENCE	1
2.0	CONTEXT	2
PART II - PRINCIPLES AND PROCESS OF REVIEW:		
1.0	INTRODUCTION	4
2.0	PRINCIPLES	6
3.0	PROCESS	7
PART III - RECOMMENDATIONS:		
1.0	COMMUNITY COMMITTEES	8
2.0	SIZE OF COUNCIL	16
3.0	FULL-TIME COUNCILLORS	22
4.0	COUNCIL TERMS	26
5.0	WARD CONFIGURATION	28
6.0	SINGLE-MEMBER WARDS	31
7.0	MUNICIPAL STRUCTURE	34
8.0	WINNIPEG WARDS BOUNDARIES COMMISSION	38
9.0	PHASE II	39

List of Tables

Table 1 -	Population, Number of Wards, Average Ward Size, and Number of Councillors/Aldermen	19
Table 2 -	Part-Time/Full-Time Indicators in Council Membership	25

Appendices

A.	SUBMISSIONS	40
B.	WARD SCENARIOS	47
C.	POPULATION	53

PART I

COMMITTEE MANDATE

1.0 TERMS OF REFERENCE

The Winnipeg Wards Review Committee (1991) ("the Committee") was appointed by Order-in-Council No. 127/91, dated February 6, 1991. The Order-in-Council reads, in part:

"WHEREAS section 671 of The City of Winnipeg Act, being Chapter 10 of the Statutes of Manitoba, 1989, provides as follows:

671 The Lieutenant Governor in Council shall, as often as he considers it necessary,

(a) appoint a committee of such number of persons as he considers to be suitable; or

(b) appoint under Part V of The Manitoba Evidence Act, such commissioners as he considers suitable;

to review the operation of this Act, and the activities of the City under the Act, and to consider such other relevant matters as the Lieutenant Governor in Council may prescribe; and the committee or the commissioners shall report to the Lieutenant Governor in Council with respect to the matters referred to them and shall set forth in the report their findings and recommendations.

AND WHEREAS it is deemed advisable and in the public interest to appoint a committee to review electoral representation, the number of wards in Winnipeg and related matters;

THEREFORE, THE MINISTER RECOMMENDS:

THAT pursuant to the provisions under subsection 671(a) of The City of Winnipeg Act, a Winnipeg Wards Review Committee be appointed to submit recommendations, with reasons, on:

(a) the appropriate number of City of Winnipeg councillors between 12 and 15, inclusive, and also, whether community committees should continue to exist under the City of Winnipeg Act,

(b) whether the new electoral divisions in Winnipeg should be based on:

(i) the existing ward system, or
(ii) pie-shaped wards from which one councillor is elected from each ward, or
(iii) pie-shaped wards from which multiple councillors are elected, or
(iv) some other configuration; and

(c) the boundaries and name of each electoral division."

2.0 CONTEXT

The Government of the Province of Manitoba established additional guidelines for the Committee's Phase One report:

"1. That the Committee hold a public meeting in each community committee to hear the views of citizens prior to preparing and submitting its report to the Minister on the appropriate size of council, and appropriate system of electoral divisions.

2. That in developing the new, reduced number of wards, the Committee shall be guided by the following criteria:

   - historical community of interests of the population,
   - accessibility to services and facilities,
   - topographical features,
   - population trends,
   - recognition of settlement patterns and community groups,
   - special geographic considerations, including sparsity, density, or relative growth or loss of population,
   - as far as is practicable, wards shall be compact and contiguous, and unnecessary irregularities should be avoided, and
   - variations in population size between wards should not be more than, or less than, 10%.

3. That the first report shall provide:

   - a recommendation on the appropriate size of council between 12 and 15 members, inclusive, and also, whether community committees should continue to exist under the City of Winnipeg Act;
   - a recommendation on the appropriate system of electoral boundaries;
   - the number of representations made at each public meeting from each community committee; and
   - a record of the proceedings at the public meetings."

As implied, the terms of reference for conducting our review were very specific. In fact, we must report that we found our mandate limited, both in terms of the timeframe allowed and the range of issues to be studied.

One of our primary concerns was to examine fully the impacts expected with the proposed reduction in council size and restructuring of ward boundaries. Clearly, there is a "spill over" effect that simply could not be avoided in fulfilling our mandate in a credible manner.

Given the limitations imposed upon us, we trust that our report adequately addresses the complex issues involved.

PART II

THE PRINCIPLES AND PROCESS

OF REVIEW

1.0 INTRODUCTION

Although we have been given a limited mandate, we were immediately confronted with a broad range of issues and concerns which we were obliged to address in order to properly conduct our Review. While this was not surprising, given the scope and far reaching impacts of the suggested changes, these issues and concerns proved critical in shaping our final recommendations. Some were identified at the outset; others were impressed upon us throughout the public hearings. All, however, played an important role in preparing our final report and providing us with a frame of reference under which we addressed the terms of our mandate.

Throughout the public hearings, we heard repeatedly from delegations that Winnipeg City Council is too consumed by local issues and an unwieldly decision-making process, and less focussed on developing a long term vision for the City. The case presented was for a more effective civic government with stronger leadership capable of strategic, city-wide policy-making.

It was also impressed upon us that citizens prefer an open form of civic government with increased emphasis on citizen participation. The need for a visible and accessible city government was of paramount importance to most delegations, as was the need for a meaningful citizen participation process. Without deviation, almost every delegation appearing at the public hearings emphasized the importance of, and need for, access to the process of government.

Similarly, citizens spoke strongly of the need for appropriate and equitable representation. This referred not only to representation by population ("one person, one vote") but, as Mr. Paul Thomas noted, representation by diversity. Delegations consistently stressed that representation should mirror the social and cultural diversity of the City and that any restructuring of the City's electoral boundaries should respect the integrity of the City's neighbourhoods. This was conveyed most visibly by the support all delegations expressed for preserving and respecting the needs of the Inner City.

Obviously, our task was a formidable one. But what made it even more challenging was the realization that all review committees and commissioners before

us attempted to address the identical issues. As summarized by the 1976 City of Winnipeg Act Review Committee,

> .... evidence also indicated failings and deficiencies in important areas of the government: a lack of leadership; a lack of accountability; a confusion of roles and responsibilities among the political committees themselves as well as between the politicians and the administration; low staff morale; complicated and cumbersome approval processes; a narrow parochialism among the councillors and a neglect of large-scale city-wide policies by the council. (p.134)

We trust our initiative will represent a significant contribution to resolving many of these long recognized shortcomings.

2.0 PRINCIPLES

The preceding section summarizes many of the key concerns presented to us. We attempted to use these concerns as our frame of reference for our review and, in essence, they became the principles underlying our recommendations.

Effective Municipal Government

An effective civic government should be capable of setting long range planning and policy objectives for the city as a whole and, more importantly, able to meet these objectives through its decision-making process. This requires clear allocations of responsibility and authority in a well-defined decision-making process.

Accessible Municipal Government

Civic government should be open and accessible. At its basic, this requires elected representatives to be easily identifiable and within reach of citizens. It also requires a well-understood and effective process of citizen participation that allows ready access to Council and the city administration.

Responsible Municipal Government

Civic government must be responsive to both the policy concerns of the city and the service needs of the citizens, and accountable for its actions. This requires that the decision-makers be readily identifiable and the decision-making process visible and understood. It also necessitates an effective mechanism to allow citizens to express their views formally between elections.

Representative Municipal Government

Winnipeg's government, by its representatives and electoral divisions, should reflect and respect the social, cultural, heritage and natural features of the city. Appropriate and equitable representation must be assured for all citizens, as should representation of community interest.

3.0 PROCESS

A key component of our mandate was to hear public representation regarding the Government's intent to reduce the size of Winnipeg City Council. To this end we published notices in all the daily and local newspapers serving the Winnipeg area and invited everyone to make representation in their official language on any matter related to reducing the size of Council. The notices highlighted the purpose of the hearings and provided a schedule of hearing dates and locations.

An information brochure was also prepared (in both official languages) which outlined the Committee's mandate, the review process, the role of public consultation as well as the schedule of hearing dates and locations. These information brochures were distributed and available to the public through our office at 302-258 Portage Avenue, the six community committee offices, Winnipeg public libraries, Winnipeg City Hall, and 219 Provencher Boulevard.

In addition, a questionnaire was prepared and distributed at our public hearings to encourage concerned parties to make their views known.

Notwithstanding our limited timeframe, we heard 103 oral submissions and received 70 written submissions (see Appendix A). We found that in addition to the six scheduled public hearings and seven private meetings, we had to add a seventh public hearing to accommodate all the requests to make representation. The oral submissions at the public hearings were recorded and resulted in approximately 30 hours of taped proceedings.

We were most impressed by the quality and clarity of the presentations and the time delegations obviously had devoted to preparing their submissions. Most submissions were concise, carefully prepared and reflected both forethought and research.

The work of analyzing the material made available to us began immediately from the date of our appointment. Research studies and related publications were made available to us by the Department of Urban Affairs, the Intergovernmental Committee of Urban and Regional Research, and the City of Winnipeg Planning Department. The City of Winnipeg Planning Department also assisted us greatly by undertaking time consuming research and analysis.

PART III

RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1.0: COMMUNITY COMMITTEES

The Committee recommends:

1.1 THAT Winnipeg City Council be empowered to develop its own preferred structure of citizen participation. This preferred structure could take the form of the present community committee system or any other system or committee structure of council, and should address both civic and planning matters.

1.2 THAT the statutory requirement for maintaining community committees and residents' advisory groups be repealed from The City of Winnipeg Act effective November 1st, 1992.

1.3 THAT, in the alternative, in the event that the statutory requirement for community committees is retained, their number be reduced by one, from six to five.

RATIONALE

Although the role of the Province is to establish the basic requirements for public consultation to ensure citizen rights, the responsibility for creating an effective and meaningful system of citizen involvement and participation should reside with the elected officials directly accountable to the citizens of Winnipeg. As stated in the Government's **1987 White Paper**[1],

> Citizen participation cannot be legislated.... It is dependent on the citizens themselves, working together and with their councillors. But legislation can provide the opportunity for citizens interested in local issues to have a voice and to be heard. Statutory participation will not, and should not, limit citizens' rights to participate in other ways and in other forums. Rather, the provision of statutory opportunities is a means of ensuring at least a basic and universal level of access for citizens to their local government system. (p.16)

---

1. **Manitoba, Strengthening Local Government in Winnipeg: Proposals for Changes to The City of Winnipeg Act, 1987.**

By empowering Winnipeg City Council to establish its own preferred process by which to encourage and maintain citizen involvement, three important principles can be achieved:

(i) the responsibility for public input on civic and planning matters would rest on City Council which is directly accountable to the citizens of Winnipeg;

(ii) City Council would enjoy flexibility to more effectively manage its own affairs; and

(iii) the Province could clarify and rationalize its role in matters of local government.

DISCUSSION

When The City of Winnipeg Act ("the Act") came into force on January 1, 1972, it created one unified city from 12 municipalities and an upper tier metropolitan government. Unicity has been a long term experiment to meld 13 civic personalities into one. To administer this new political structure a 50 member council and a 13 area community committee system were created. Generally, these 13 community committees corresponded to the boundaries of the former municipalities and consisted of groupings of the 50 wards and their respective councillors.

The community committees were created for two purposes, as set out by the Government's **1970 White Paper**[2]:

> The Community Committees' most important function by far will be to provide ready access by the people to the local government system. They will, in addition, have a number of administrative functions to perform. (p.19)

Based upon the expectations of the **1970 White Paper**, it was anticipated that community committees would supervise all employees in the delivery of services which had been administered by the previous municipalities and develop techniques "to maintain the closest possible communication between the city and residents of the community".[3]

---

2. Manitoba, **Proposals For Urban Reorganization In The Greater Winnipeg Area, 1970.**

3. The City of Winnipeg Act, subsection 36(a).

From the outset, however, community committees have been subject to constant evaluation and restructuring. In 1974, for example, the number of community committees was reduced to 12; in 1977, further legislative amendment reduced the number of community committees to six and the number of wards to 29.

Since 1972, the role and responsibilities of community committees have gradually been modified. In response to the findings of the **1976 City of Winnipeg Act Review Committee** that the community committees had no significant role to play in the delivery of services, with confusion over responsibilities and ineffective management of staff, the Act was amended so that community committees would no longer be responsible for the supervision of employees in the delivery of services. This left the community committees responsible only for the delivery of library and parks and recreation services. Furthermore, when the **1976 Review Committee** found community committees to be ineffective in providing residents ready access to their civic government, the role of the community committees was amended to ensure that community residents would have the opportunity to view their concerns on City policies and programs more effectively.

Very little appears to have changed since the findings of the **1976 Review Committee.** While section 36 of the Act clearly outlines the duties of community committees with respect to ensuring:

- that residents are given full opportunity to represent their views on policies, programs, budget and delivery of services,
- that residents are provided with information concerning existing and potential city policies, programs and budgets so as to facilitate their input concerning these matters, and
- that the fullest and best use is made of residents' advisory groups in providing advice and assistance to the community committee in the consideration of plans, zoning changes or proposed plans of subdivision, or any amendment, repeal or replacement of them,

delegations appearing at the public hearings stressed little effort is made to fulfil these obligations. In reality, community committees play a limited, yet time consuming, role in the City's public hearing process. We question the need for councillors at community commitees to deliberate at long length local zoning, subdivision, variance and conditional use matters. Not only do these matters contribute to an inordinately heavy workload for councillors, they are also adversarial in nature, often pitting neighbour against neighbour. Moreover, since community committees generally have no

decision-making authority, their recommendations are reviewed by as many as four additional levels (i.e. staff, a standing committee, executive policy committee and council) prior to a decision being finalized. Clearly, there is room to rationalize and streamline the decision-making process.

Over the years, amendments to the community committee system have been reflective of two major objectives:

- to improve the effectiveness of the community committees as a forum for citizen involvement in local government; and
- to reflect the City of Winnipeg's evolution into one city.

Previous review committees have commented on, and been critical of, the former, while reductions in the number of community committees over the years, we believe, substantiate the latter.

Throughout the course of the public hearings, we were impressed by the many delegations which appeared in support of the community committee concept. Delegations spoke of the importance of public participation; of the need to encourage "grass roots democracy"; of the need to maintain a link between the people and City Hall; and of the importance of enhancing "the bold experiment of the 1970's". However, behind this support for the community committee concept was general acknowledgement that the community committees were not functioning effectively.

The dissatisfaction expressed by many delegations as to the ineffectiveness of community committees as a forum for public participation focussed on the committees' lack of decision-making authority, the lack of resources available to residents' advisory groups, and the lack of support shown by the City to foster a sense of meaningful public involvement. While many delegations advocated the retention of the community committee concept, most did not favour retaining the present structure or form of community committees without significant improvement.

Much reluctance to eliminate community committees, it would appear, is due to the perception that there is no alternative to the community committee system as a means of encouraging public input. We observed throughout the course of the public hearings that delegations equated the loss of community committees with a perceived total loss of input at City Hall on all civic and planning matters.

These views mirror those expressed some 15 years earlier at the **1976 Review Committee** public hearings. As stated in the **1976 Review Committee Report:**

> The evidence presented to us on the community committees was voluminous. However, although there was a common feeling among the witnesses that these elements of the city government have not been effective, and although a number of explanations were advanced for their ineffectiveness, no clear understanding emerged as to whether their failure to function in the way expected was due to defects inherent in the Act, or to some other circumstances. (p.84)
>
> Clearly, they have not met the expectations of the public or even the requirements of the Act in terms of supervising the delivery of services or of developing and implementing techniques to encourage "grass roots" participation in the process of government. In spite of the many complaints about them, however, it is noteworthy that very few briefs advocated their extinction. There are several which recommended their abolition if they were not to be given the powers which would enable them to function effectively. The consensus was, however, they they were an important innovation in the structure of local government and could make a significant contribution to citizen participation and local involvement in city government - <u>if they were given the proper means</u>. (p.88) (emphasis added).

"If they were given the proper means" is a recurring theme echoed throughout the last 15 years. It was stressed at the 1991 public hearings, the 1975-76 public hearings and also at the hearings of the **1986 City of Winnipeg Act Review Committee.** The **1986 Review Committee**, for example, spoke passionately about the importance of community committees and argued strongly that they be given greater planning and budgetary approval powers. However, within the recommendations of the 1986 **Review Committee** it is clearly stated,

> The community committees have a vital role to play in the development and subsequent implementation of Local Plans, interpreting them to the residents, and seeing that the views of residents are properly considered and reflected in plans at all levels. <u>If they cannot or will not perform those basic functions, the community committees may as well be disbanded</u>. (p.35) (emphasis added).

In fact, although it is Council's responsibility to direct community committees to prepare Action Area Plans and Community Plans, only a limited number of local area plans have been completed. Moreover, successive governments have not supported arguments favouring increasing the budgetary and decision-making powers of community committees for one very important reason:

Winnipeg City Council must retain ultimate responsibility and accountability for all policy and financial decisions that have implications on all Winnipeg ratepayers. Providing community committees with increased approval powers is contrary to the objective of encouraging sound financial management practices at the City, plus it encourages parochialism by inviting comparison and competition, often on a departmental and per capita basis, between community committee areas. This is contrary to the spirit of Unicity. In a similar fashion, requiring community committee boundaries to be contiguous with Civic Works and Operations boundaries promotes a true sense of parochialism by again inviting comparison and competition between the six areas of the City. With respect to parochialism, a question that most concerned us was "where does citizen participation end and parochialism begin"?

For the most part, those who have examined carefully the role and effectiveness of community committees have considered three primary alternatives:

(i) to provide the community committees with the authority, support and resources to enable them to function effectively, as ably recommended by both the 1976 and 1986 Review Committees;

(ii) to replace community committees with a more effective process to ensure public participation on civic and planning matters; or

(iii) to eliminate community committees entirely.

In making our recommendation with respect to community committees, we used as benchmarks the importance of public participation and the uniqueness of the community committee system. However, we could not disregard several basic observations regarding community committees:

- the past and present dissatisfaction expressed with the effectiveness of the community committee system;
- the past reluctance of successive provincial governments to increase the decision-making authority of community committees;
- the record of Winnipeg City Council in not adequately supporting community committees;
- the very limited support provided to residents' advisory groups by the City of Winnipeg;
- the parochialism created as a by-product of the community committee system;

- the disproportionate amount of time required by councillors to attend to community committee matters rather than city policy issues;

- the additional layer added to the decision-making process at City Hall because of community committees; and

- the failure of City Council to establish that community committees prepare and implement local area plans.

While it appears obvious that the community committee system requires improvement, we felt it was futile to suggest wholesale changes to improve the effectiveness of community committees as others before us have done. Generally, these recommendations have gone unheeded and have had little bearing on attempts to improve the effectiveness of community committees. In addition, we are not prepared to recommend the abolition of community committees, particularly following our public hearings, without first ensuring that an effective and reasonable alternative for public input exists. The importance of public input was consistently stressed throughout the hearings. Finally, and most importantly, we do not advocate that civic involvement at the neighbourhood level can be, or should be, legislated by the Province.

While legislating the public participation process may have been appropriate in 1972, given the massive restructuring of Winnipeg, we suggest that this has since been a primary cause of Council's failure to improve the level of citizen participation because this placed the onus for developing a meaningful citizen participation process on the Province rather than on the City. In addition, it is the clear responsibility of a councillor to encourage citizen involvement. There is no restriction preventing a councillor or a group of councillors from holding public meetings or encouraging citizen involvement.

CONCLUSION

We believe the time has come for the Province to act: prolonging the status quo will benefit no one. We therefore recommend that all reference to community committees and residents' advisory groups in the Act be deleted and replaced with enabling legislation to empower City Council to establish its own preferred structure for encouraging meaningful public participation on

all civic and planning matters. We recommend that mandatory community committees and residents' advisory groups be repealed from legislation, by way of a sunset clause, effective November 1st, 1992, following the 1992 municipal election.

We suggest the proposed amendment will clearly place the responsibility for public input on civic and planning matters with those directly accountable to the citizens of Winnipeg. As well, it could provide City Council with the flexibility to more effectively manage its own affairs. Finally, it will allow the Province to clarify and rationalize its role in matters of local government.

In the alternative, in the event the Province should decide to retain mandatory community committees, we suggest the number of committees be reduced from six to five. Given the proposed reduction in the size of Council, no longer will it be feasible to maintain six or more community committees. As evidenced by the problem of the three councillor St. James-Assiniboia Community Committee, the community committee system requires a minimum of four councillors to work effectively. Allowing for time conflicts and absenteeism, the St. James- Assiniboia Committee is often left with only two members to debate and resolve issues. However, since five committees appear to be the only workable number, based on the City's natural boundaries and population distribution, this would necessarily lead to institutionalizing three councillors per community committee throughout the City.

In the end, our efforts at updating the community committee concept mitigated in favour of their elimination. Attempts to define the City on the basis of only three or four community committees proved unsuccessful given unequal population distributions in the City (see Recommendation 2.0: Size of Council, footnote 4).

RECOMMENDATION 2.0: SIZE OF COUNCIL

The Committee recommends:

2.1 THAT the reduced number of Winnipeg City Councillors be set at 15.

2.2 THAT Winnipeg City Council review the boards and commissions under its jurisdiction with the intent of replacing councillors, in whole or in part, with citizen members.

RATIONALE

The Committee's terms of reference stipulate that recommendations be submitted with reasons on the appropriate number of City of Winnipeg councillors between 12 and 15, inclusive. Nevertheless, we did examine numbers beyond our mandate. However, given our limited mandate, the magnitude of the impacts associated with the overall proposed council reform package and the importance of maintaining the highest level of public accountability and representation, we recommend Winnipeg City Council be reduced from 29 to 15 councillors.

The 15 Council Model

Within our limited mandate, 15 proved to be the most workable and acceptable number of city councillors from the perspective of both mechanics and public acceptance. In addition, there is reasonable expectation that a 15 member council will prove to be much less parochial in addressing and developing City of Winnipeg policies.

Combined with the recommendations for reform outlined in this report, 15 proved to be a more ideal number to address the concerns expressed at the public hearings regarding the perceived loss of representation resulting from a reduction of council. For example, with the proposed restructuring of the citizen participation and hearing process (see Recommendation 1.0: Community Committees), we suggest there will be improved opportunities for citizens to voice their concerns at City Hall and to have civic and planning issues addressed. The proposed restructuring should also eliminate the inordinately heavy demand on councillors' time resulting from the present community

committee system. This should provide councillors with additional time to more effectively deal with important city-wide and community issues. In addition, with the advent of the City Ombudsman (July 1991), citizens will have available another avenue of recourse to address their concerns.

Also, a 15 council—15 ward system (see Recommendation 6.0: Single-Member Wards) works equally well with or without community committees. Should the Province or City decide to retain some form of community committee system, it is possible to create either a three councillor—five sector division in the City or a five councillor—three sector model[4].

A 15 member council would also ensure a level of representation comparable to other major Canadian cities (see Table 1). Under a 15 councillor scenario, each elected official would represent an approximate population of 41,000. Currently, this ratio is about one councillor to 21,000 residents. We suggest the level of representation associated with a 15 member council is both realistic and workable. In fact, in tandem with our recommendation to retain single-member wards, the level of councillor responsiveness and accountability should not be diminished in the least.

To further rationalize and reduce the workload of councillors, we suggest City Council review the numerous boards and commissions under its jurisdiction with the intent of replacing councillors with citizen members where feasible. While we noted the extensive use of citizens on many of the City's boards and commissions, there may be additional opportunity to do so. Freeing some councillors from some civic boards and commissions would also provide City Council with the opportunity to utilize the impressive resources of the City's various residents' advisory groups.

We took note that the 1970 **White Paper** enunciated a standard of 10,000 residents per elected official. As a result, Unicity was created with 50

---

4. There was a degree of interest expressed at the public hearings in having the City restructured into three sectors, with each sector being divided by a river. That is, one sector would represent the area east of the Red River, the second sector would represent the area north of the Assiniboine River, and the third sector would represent the area south of the Assiniboine River. We reviewed this closely but found difficulties with respect to the uneven population distribution: i.e., approximately 35% of Winnipeg's population resides in sector one, 33% in sector two, and 31% in sector three.

councillors and 50 wards, the boundaries of which were drawn specifically to meet the 10,000 population criteria. Moreover, as clearly stated in the **1976 Review Committee Report**,

> There does not seem to be any clear and compelling reason why a population of 10,000 was chosen as the standard for the ward.
>
> There is ... no universally accepted ratio of people to representatives. As far as we can determine, no other city in Canada derives the size of its council on the basis of the number of people who can effectively be represented by a single representative. In fact, the ratio varies quite widely from city to city. Montreal, for example, with a council of 55 and a population of 1,213,352, has one elected representative for 22,061 people. The City of Toronto has 32,400. Edmonton has 36,152. Calgary has 33,609, and Vancouver has 42,625. As indicated, the present size of council of the City of Winnipeg—50 members—was derived from the notion that a councillor can most effectively serve a population of between 10,000 and 12,000. (pp.91-92)

As reinforced by a number of present and former councillors appearing before us, a lower ratio does not of itself guarantee a councillor's level of accessibility, responsiveness or accountability to the electorate. To a large extent, these almost always depend on individual councillors themselves.

We suggest a 15 member council will prove to be a less parochial and more effective decision-making body. The intent of Unicity was to create one city. However, we were told repeatedly that the current municipal structure encourages competition rather than cooperation within the city by pitting one ward or community against another. This form of parochialism clearly hinders or discourages attempts to plan and set priorities on a city-wide basis. If there is one important element underlying the whole of our recommendations, it is the desire to provide Winnipeg City Council with a framework to plan effectively on a city-wide level. We feel confident that the proposed amendments will encourage individual councillors to develop a broader policy perspective while maintaining councillor responsibilities to community affairs.

As a final point, with minor modifications, a 15 member council could be readily adapted to the present municipal structure (i.e. executive policy committee, standing committees, etc.). Within our mandate, this alternative works best from the stand point of retaining a semblance of traditional community areas.

TABLE 1

POPULATION, NUMBER OF WARDS, AVERAGE WARD SIZE AND NUMBER OF COUNCILLORS/ALDERMEN *

City	Population	No. of Wards	Average Ward Size	No. of Aldermen/ Councillors
Vancouver, BC	431,147	10	43,100	10
Calgary, AB	657,118	14	46,900	14
Edmonton, AB	576,249	6	96,000	12
Toronto, ON	606,247	16	37,900	16
Etobicoke, ON	302,973	12	25,200	12
Scarborough, ON	470,406	14	33,600	14
London, ON	281,745	7	40,200	14
Mississauga, ON	382,000	9	42,400	9
Ottawa, ON	305,438	15	20,500	15
Hamilton, ON	307,160	8	38,400	16
	AVERAGE WARD SIZE:		42,400	
		WINNIPEG		
Actual	613,928 **	29	21,200	29
Proposed	613,928	15	40,900	15
Proposed	613,928	12	51,100	12

* As of March 20, 1990.

** City of Winnipeg Planning Department 1991 population projections.

Source: Manitoba Department of Urban Affairs

At our request, the City of Winnipeg Planning Department examined the possible structure of a 15 ward model and provided us with a graphic depiction of possible electoral boundaries given neighbourhood and population criteria (see Appendix B).

The 12 Council Model

In many respects a 12 member council proved ideal. Mechanically, 12 councillors proved the most workable and ideally suited to fit both the present civic structure and the physical makeup of the City in terms of population, neighbourhood and community characteristics.

However, we have grave reservations regarding the public's acceptance of 12 councillors. We suggest the sudden increase in the ratio of one councillor to approximately 51,000 residents would be perceived as being too dramatic and possibly undemocratic. This certainly was the theme presented by many delegations appearing before us.

The 13 and 14 Council Models

Neither model portrayed any inviting or unusually acceptable characteristics or traits. Attempts to define electoral areas on either model provided no positive options or alternatives superior to the present ward system.

The 16 Council Model

The 16 member council model could easily be adapted to fit the City of Winnipeg's present political structure. It was also one of the most popular suggestions by delegations appearing in favour of reform. Many of these delegations suggested a "quadrant model": i.e. four councillors—four sectors. However, owing to the uneven population distribution of Winnipeg and the need to keep the population in community committees or sectors and wards relatively equal, this model could not be effectively developed. No ward scenario could be developed with the 16 council model that showed any natural advantage.

The 18 Council Model

Next to the 12 council model, 18 councillors also proved to be a workable number. This model could be developed on the City's present neighbourhood and community boundaries. Representation per ward would be about 34,100 residents to every councillor.

CONCLUSION

Finally, within reason, we acknowledge that any number can be made to work. This is clearly evidenced by the results of former Review Commissions. Ultimately, the size of Council is an arbitrary choice and a question of judgment. However, great care must be exercised in selecting a number that most respects population distribution, natural boundaries, neighbourhood characteristics, fair representation and political accountability. Failure to do so could result in charges of political interference or gerrymandering.

A key element in the redrafting of electoral boundaries is the need to protect neighbourhood areas. It is difficult to imagine any circumstance under which neighbourhoods should be divided for the purpose of establishing electoral boundaries. Such instances have occurred in the past and exist at the present time. Several delegations criticized this and many delegations were outspoken over the need to preserve and protect Winnipeg's neighbourhoods. Obviously, larger wards would make it easier to respect the integrity of neighbourhoods.

RECOMMENDATION 3.0: FULL-TIME COUNCILLORS

The Committee recommends:

3.1 THAT Winnipeg City Council positions be considered but not legislated full-time.

3.2 THAT Winnipeg City Council review the need to provide councillors with additional support staff resources.

3.3 THAT The City of Winnipeg Act be amended to provide for the establishment of an Independent Council Compensation Commission by the Manitoba Department of Urban Affairs at the beginning of every municipal election year to recommend to Winnipeg City Council the appropriate salaries and benefits for Winnipeg City Council for the next term.

RATIONALE

Throughout the course of the public hearings, most delegations agreed in principle with the concept and need for full-time councillors. In fact, most councillors already view their positions as being, at the very least, full-time. However, the general consensus was to refrain from legislating the positions as full-time for several reasons:

- a full-time council would not of itself guarantee greater accountability, accessibility, or responsiveness to the electorate;
- a full-time council could create increased council-administration conflict if politicians with additional time become more involved with the regular municipal bureaucracy; and
- a full-time council would preclude councillors from maintaining outside employment or business interests and this could prevent interested candidates from seeking municipal office.

We concur with the delegations and suggest that the demands of the council position determine whether it warrants full-time or part-time attention. In large part, legislating full-time council positions would not ensure that the needs of the city and its residents will be better addressed. The responsiveness and accessibility of an elected official has been and, most likely, will continue to be dependent solely on the priorities and personality of that individual.

We strongly urge Winnipeg City Council to review the issue of appropriate support staff available to councillors. This issue will become increasingly important with the proposed council reduction. Ironically, although this was raised as a point of concern by a number of councillors appearing before us, City Council has thus far chosen not to address the issue directly. While recognizing there may be cost implications associated with acquiring support staff, we would point out that the authority to deal with this issue has long rested with council. However, surplus staff and funds resulting from the elimination of community committees could be redeployed to support fewer councillors.

We might add the concept of providing support staff for councillors is not unknown in Canada (see Table 2). Many major Canadian municipalities currently provide their municipal politicians with a range of secretarial, research or administrative support. The intent in providing councillors with support staff, would be to assist them in managing their administrative workload and to allow them greater time to deal directly with their electorate. Currently, it should be noted, there are 17 offices available at City Hall for City Council members.

The discussions at our public hearings regarding the remuneration appropriate for a smaller, "full-time" council highlighted the shortfalls of the existing salary and benefits mechanism. Currently, section 25 of The City of Winnipeg Act enables City Council to establish by by-law the annual and additional indemnities for its members. Council is also empowered under section 25 to appoint an independent compensation review board to review the indemnities and benefits paid to council members. However, given the political sensitivities involved, there seldom appears to be a suitable time for City Council to consider and the appropriateness of its own salaries and benefits. As stated in the **1986 Review Committee Report**,

> Some mechanism is required to ensure fairness and to provide Council with objective advice in reaching a decision on a matter which can be both embarrassing and subject to political stage management. (p.34)

Therefore, we propose the current salary and benefits mechanism be reviewed and supplanted with an alternative process. We recommend that in January of each election year, an Independent Council Compensation Commission be established by the Department of Urban Affairs to review the issue of

salaries and benefits. This Commission would submit its report with recommendations on appropriate remuneration to Winnipeg City Council on or before May 1st of that year. In turn, the out-going Council would be responsible for establishing the new Council's salaries and benefits on or before July 1st of every election year. Between election years, we propose that increases be limited to cost of living allowances only.

TABLE 2

PART-TIME/FULL-TIME INDICATORS IN COUNCIL MEMBERSHIP

Municipality	No. of Council Members	Offices inside City Hall?	Current No. of Politicians With Other Economic Activity[1]	Base Annual Salary[2]	No. of Total Staff Per Council Member	Average No. of Dedicated Staff[3] per Member	Available Research Pool
Calgary	14	Yes	7 or 50%	(88)$29,483	1.71	1.5	3
Hamilton	16	Yes	8 or 50%	(88)$33,204	0.56	0.5	0
Montreal	58	Shared	30 or 52%	(84)$24,390	0.05	0	0
Ottawa	15	Yes	2 or 15%	(84)$35,006	1.75	1.5	0
Quebec	21	Shared	17 or 80%	(84)$15,152	0.23	0	2
Toronto	22	Yes	5 or 22%	(88)$44,678	2.2	2	0
Winnipeg	29	**Shared**	**24 or 83%**	(91)$24,760	**0.03**	0	0

1. This information is based upon the perceptions of administrative personnel and is not definitive.
2. Excludes remuneration for expenses and committee work, etc. (88) refers to 1988.
3. Includes reception and supervisory staff.

Source: The Journal of the Institute of Public Administration of Canada, Volume 33, 1990, p.490.

City of Winnipeg.

RECOMMENDATION 4.0: COUNCIL TERMS

The Committee recommends:

4.1 THAT the City of Winnipeg Council terms be extended from the present three years to four years.

RATIONALE

Although we realize the impact this may have on municipal and school elections on a province-wide basis, two basic factors lead us to recommend that the Province review the possiblity of extending council terms from three to four years: election costs and long-term planning[5].

It is anticipated that the cost of campaigning in larger wards will increase appreciably. As many delegations at the public hearings indicated, requiring candidates to incur major election expenses every three years may prove prohibitive and serve to deter individuals from standing for office. As an alternative, the possibility of using civic funds to subsidize election campaigns, or instituting a tax credit system for campaign contributions, came up frequently in discussions. Although considerably beyond the scope of our limited mandate, we feel the issue of election costs warrants further scrutiny in view of the proposal before the Government to increase ward size. We therefore suggest these options merit further review by both the Province and the City and, necessarily, action before the next civic election.

Since there are significant civic costs associated with municipal elections, extending council terms to four years will result in savings for the City of Winnipeg. In effect, the City will save on the cost of one municipal election every 12 years (i.e. three municipal elections instead of four every 12 years).

We also heard repeatedly from individuals, particularly current and former councillors, who emphasized the difficulty in developing long range plans and

---

5. This would also hold true for all rural Manitoba municipalities and school divisions in Manitoba.

policies within an effective two year timeframe. Allowing time for elections and a "settling-in period", delegations observed there was too little constructive time available to devote to long range planning and policy-making. The necessity for long range thinking to help create a vision or strategy for the City was clearly impressed upon us. We suggest that providing elected officials with a broader timeframe between elections would prove beneficial in moving thinking beyond the ward boundary or the next election to long-term and city-wide strategic planning and policy-making.

RECOMMENDATION 5.0: WARD CONFIGURATION

The Committee recommends:

5.1 THAT the City of Winnipeg not be restructured into a configuration of pie-shaped wards.

5.2 THAT The City of Winnipeg Act be amended to ensure that representation by population be respected in establishing all ward, community committee or sector divisions for the City.

5.3 THAT the integrity of Winnipeg's neighbourhood and cultural features be respected and the specific needs and character of the Inner City area be recognized in redrawing the City's electoral boundaries.

5.4 THAT the names ascribed to all City of Winnipeg electoral divisions be short and historical in nature.

RATIONALE

No other single issue evoked a greater reaction at the public hearings as did the concept of "pie-shaped" wards. Almost unanimously, delegations expressed deep concern over the long-term impact of restructuring wards on such a basis. In particular, we were impressed by the importance attached by all delegations, wherever the hearing was being held, to maintaining equitable and appropriate representation for the Inner City.

The people of Winnipeg recognize fully the importance and uniqueness of Winnipeg's downtown and Inner City in terms of the area's special needs, interests and character. Consistently, delegations impressed upon us the fact that allowing the Inner City to form the hub of a wedge-shaped model would disenfranchise the residents of the area: i.e. it would split the Inner City into several "weaker" components. The perception voiced was that, without equitable representation, mathematics would dictate that the concerns of a fragmented Inner City would succumb inexorably to the needs of the larger suburban areas. We strongly advocate that any restructuring of Winnipeg's wards boundaries respect the rights of Inner City residents to full and equitable representation.

In determining the appropriate ward configuration for Winnipeg in Phase Two of the Review, we recommend the Province give regard to a number of important considerations. These considerations were highlighted throughout the public hearings and, in addition, were thoroughly discussed by previous **City of Winnipeg Act Review Committees.** For example, we generally concur with many of the recommendations of the **1986 Review Committee** regarding the composition and adjustment of wards. They include:

- provide for equality in population per representative;
- adjust ward boundaries to provide for a greater mutuality of interests and a basis of cooperation among wards;
- provide for a lessening of parochial identification dating from the pre-Unicity period;
- base ward boundaries on a collection of recognizable neighbourhoods with mutual interests and priorities; and
- do not pattern boundaries on the basis of administratively-convenient public works schemes or districts.

Most of these issues, including in particular representation by population, are clearly addressed by subsection 6(3) of the Act which states:

> In fixing the boundaries of any ward, the commission shall consider
> (a) the community or diversity of interests of the population;
> (b) the means of communication between the various parts thereof;
> (c) the physical features thereof; and
> (d) all other similar and relevant factors;
> and may allow a variation in the population requirement of any ward where, in its opinion, these considerations render a variation desirable; but in no case shall the number of residents of any ward in the city be 10% more or 10% less than the quotient obtained under subsection (2).[6]

We suggest subsection 6(3) be amended and its application extended to apply to any form of community committee or sector[7]. Representation by population

---

6. Subsection (2) provides that a quotient be established for each ward in the city by dividing the total population of the city as determined by the latest census taken under The Statistics Act (Canada) by 29.

7. The 10% population differential should not apply to Works and Operations districts or any other administrative rather than electoral division.

must be respected at all levels of civic electoral division (i.e. wards, community committees, or sectors). In the opinion of some, the current community commitees could be perceived as an example of gerrymandering in that they are based primarily on Works & Operations districts and ignore population differentials between the six areas. It is unfair, for example, that St. James-Assiniboia Community Committee should have only three councillors and Assiniboine Park-Fort Garry six, while the other community committees have five councillors each. Moreover, the unequal number of councillors and varying population between community areas breeds complexes. We therefore propose that the Province legislate the need to utilize the 10% population differential in the sunset clause for community committees, thereby allowing City Council, if it chooses to maintain community committees after November 1, 1992, to retain them only on an equal basis as to population, wards and councillors.

We strongly advocate that the proposed ward restructuring not be predicated on the City's Works and Operations districts. This does not provide a "satisfactory geographical framework for political decision-making"[8]. Rather, it encourages parochialism by inviting cost comparisons and competition on a per capita basis as to the standards of service or expenditures between the community committees.

Also, we recommend that any restructuring of Winnipeg's wards boundaries respect the interests of the francophone community. Given St. Norbert's strong cultural and heritage ties to the francophone community, we propose that all efforts be taken to incorporate St. Norbert into the existing St. Boniface/St. Vital areas. The concept of merging these areas and of extending the provision of Part III of the Act (bilingual services) to St. Norbert as well as the appropriate areas of the south-east quadrant of the City was universally accepted at the public hearings.

Finally, when ascribing names to Winnipeg's electoral divisions, we strongly suggest that the custom of hyphenating names be avoided. Not only is this practice cumbersome and expensive (from a printing perspective), it promotes a form of parochialism. Rather, only single, traditional and historical names should be used in the naming of electoral divisions.

---

8. Final Report, 1986 City of Winnipeg Act Review Committee, p.41.

RECOMMENDATION 6.0: SINGLE-MEMBER WARDS

The Committee recommends:

6.1 THAT Winnipeg City Councillors continue to be elected in individual single-member wards.

RATIONALE

Winnipeg's single-member ward system has generally been credited with creating a parochial style of government that tends to be consumed by the self-interests of local groups. Phrases such as "ward parochialism" and "ward mentality" were used repeatedly to describe how the present small ward system encourages City Council's preoccupation with local community matters rather than city-wide issues. These phrases appear to have dogged Winnipeg's single-member ward system since the inception of the 50 ward model. As stated by the 1976 Review Committee,

> It was also felt by some that the creation of single member wards of some 10,000 persons made the elected representative of that ward a prisoner, not only of his constituency, but also of the local attitudes and interests which were carried over from the former municipal governments. This narrow parochialism was indicated as the major contributory cause of the council's failure to deal effectively with large-scale city-wide problems, to make plans and policies, and to provide leadership and direction for the city. It was the opinion of these witnesses that the most effective way to overcome this narrow local interest was to change the boundaries of the community areas so that they would no longer be coterminous with those of the former municipalities. (p.90)

Conversely, there was considerable discussion at the public hearings, and among Review Committee members, regarding the merit of a multi-member ward system with councillors being elected at-large. While the majority of delegations at the hearings favoured retaining single-member wards, the multi-member ward concept did hold a certain degree of appeal.

Unlike the current single-member ward system, multi-member wards are more apt to encourage city-wide planning and policy-making by removing the need for councillors to focus primarily on local issues in order to get (re)elected. This also allows candidates to campaign on a wider base of issues and focus

on a wider range of interests. Moreover, multi-member wards are not new to Winnipeg. Until the creation of Unicity in 1972, the multi-member ward was the system of choice for Winnipeggers.

While we were intrigued by the positive aspects of at-large multi- member wards, especially when used in tandem with a preferential ballot[9], there are several issues that need to be addressed. For example, in the short term, we were concerned that multi-member wards would create greater voter confusion and citizen alienation. Voters necessarily would no longer have a sole identifiable councillor representing their immediate area. There was also concern over the prospect of having all councillors elected from one particular area of the city and the possibility of disenfranchising certain segments of the electorate. Finally, there appears to be a general movement away from at-large multi-member wards at all levels of government across Canada.

After careful review, we recommend retaining the single-member ward. We suggest many of the perceived weaknesses attributable to Winnipeg's present single-ward system will be addressed by the proposed City Council reduction. The creation, for example, of 15 large single-member wards should offset the excessive parochialism inherent in the present system by allowing councillors to be less dependent on the votes or demands of a small number of individuals.

Moreover, the principle of having one representative per ward should ensure greater responsiveness to local needs while also enhancing political accountability both within the ward and at City Hall. This view parallels the recent findings of the **Ottawa-Carleton Electoral Boundaries Commission** which states:

> ... having one representative per ward is a sound pratice...because it enhances political accountability by lessening the chance of public confusion about "who is responsible for what" and potential "buck passing" among elected representatives who might share the same ward. This view was reinforced after my public consultations in Ottawa-Carleton. Local politicians, administrative officials, private citizens and representatives of community groups voiced concerns that, where the practice has been adopted, more than one

---

9. See, for example, the discussion of preferential ballots in the **1986 City of Winnipeg Act Review Committee Final Report**, p.44

> representative per local ward has led to unnecessary conflict, confusion and duplicaton of effort—all are deterrents to effective accountability.[10] (p.10)

In addition, and of significant importance, the retention of 15 single-member wards would ensure that the Inner City has greater opportunity to be represented as a distinct electoral area with its own representatives. We saw this as a most important objective.

Finally, as an added benefit, fewer wards and fewer politicians could mean enhanced media coverage during municipal elections. The media should find it easier to cover 15 individual races in greater detail than 29. In turn, this could lead to an increased awareness and greater interest in local municipal politics by the electorate and encourage a higher voter turnout[11].

One of our concerns with the creation of larger wards is the impact this could have on campaign expenses. As briefly discussed in Recommendation 4.0, it is anticipated that larger wards will increase the cost of campaigning which could deter potential candidates from standing for office. We reiterate that the issue of publicly funded election expenses warrants further review and action before the 1992 civic elections.

---

10. Ontario, Report of the Ottawa-Carleton Electoral Boundaries Commission, 1990.

11. Historically, only about 33% of Winnipeg's electorate votes in the City's municipal elections.

RECOMMENDATION 7.0: MUNICIPAL STRUCTURE

The Committee recommends:

7.1 THAT The City of Winnipeg Act be amended to eliminate the statutory requirement for Winnipeg City Council to establish an Executive Policy Committee and four Standing Committees.

7.2 THAT the Act be amended to direct Winnipeg City Council to establish a discretionary number of Standing Committees to address the following statutory civic functions: Finance, Administration, Planning, Community Services, Protection, Parks, Culture, Works & Operations, and, most importantly, Citizen Participation.

7.3 THAT the Act be amended to empower the Mayor to appoint and remove the Chairs of all Standing Committees of Council.

7.4 THAT the Act be amended to eliminate the position of the Presiding Officer and establish the Mayor as the Chair of Council.

7.5 THAT the Mayor continue to be elected at-large.

7.6 THAT Winnipeg City Council consider establishing an Inner City Advisory Committee.

RATIONALE

CITY COUNCIL REFORMS

We concur, to a large extent, with the intent of the 1989 City of Winnipeg Act amendments which introduced civic reforms to improve the political structure and processes in the City of Winnipeg. We suggest, however, that while these amendments were appropriate in 1989 in view of a 29 member council, the magnitude of the proposed reduction to City Council will change entirely the municipal structure in the City of Winnipeg. A 15 member council without mandated community committees, for example, would result in a more streamlined decision-making structure capable of addressing city-wide matters in a more effective manner.

With a smaller, more effective Council, we question the need for a legislated Executive Policy Committee. In its present form, the Executive Policy Committee is responsible for formulating and presenting recommendations to Council on policy issues, budgets, by-laws and any other matter that affects the City as a whole. The Executive Policy Committee is also responsible for the coordination of the work of the four Standing Committees and for considering reports from all city administrators. However, as was indicated to us by several delegations, the Executive Policy Committee has become little more than a "clearing house or bottleneck" for all matters leading ultimately to City Council. As a result, the time available to the Executive Policy Committee to discuss city-wide policy issues is limited.

Given a smaller, more effective council, we suggest there would be little need for an Executive Policy Committee. Moreover, without the Executive Policy Committee, recommendations from the Standing Committees would proceed directly to Council, further streamlining the decision-making process.

In a similar fashion, we recommend eliminating the legislative requirement for the City to maintain four Standing Committees. From 1977 to 1989, the establishment of Standing Committees was at the discretion of City Council. Nevertheless, throughout this period, Council did maintain four committees. We advocate placing once again the responsibility of establishing a preferred municipal structure upon Winnipeg City Council.

At the same time, we advocate giving City Council the responsibility for ensuring the full, open and ongoing participation of Winnipeg's citizens in civic affairs. This requires Council to recognize that citizen participation is a two way street; the first step to encouraging citizen participation is for the City to provide citizens with information. Information from City Council to citizens is vital in increasing awareness and triggering participation. Various means of increasing the exchange between Council and the administration on one hand, and citizens and the community, on the other, must be explored and developed. One option, for example, may be to hold Standing Committee or even Council meetings in different areas of the City, especially when an important local issue is involved. Another option would involve the preparation of public informational brochures outlining how the citizen participation process and the decision-making process function at City Hall. The overall intent is to require the City to deliberate on the issue and method of citizen participation and determine the appropriate means of involving citizens on a permanent basis between elections.

Coinciding with the proposed reduction of City Council and the elimination of the Executive Policy Committee, we recommend returning the Mayor as the presiding Head of Council. In addition, we advocate empowering the Mayor with a second vote in the event of a tie vote. Conversely, notwithstanding the outstanding performance of the current Presiding Officer, Councillor Jae Eadie, we recommend the elimination of this position. We strongly suggest that, as head of a smaller council, the Mayor should be more visible and have more authority to assume a leadership role. As the only official elected at-large by the citizens of Winnipeg, the Mayor should resume his position as Head of City Council. We had innumerable delegations express a desire for strong leadership from the Mayor.

In order to enhance the power and role of the Mayor in the context of a reduced Council, it is important that the Mayor retains his current authority to appoint the chairs of all Standing Committees of Council. However, to further strengthen the Mayor's role, the Mayor should be given the additional authority to remove the chairs at any time. This would provide the Mayor with a role similar to that of a premier or prime minister in appointing or removing ministers. It should be noted that Council would retain the power to appoint the chairs of all other Committees of Council. This will ensure a proper ratio of checks and balances.

ELECTION OF MAYOR

In Winnipeg, there is great psychological importance attached by the electorate to the voting for a mayor. In part, this may be due to the fact that the citizens and media perceive the Mayor, as traditional Head of Council and Chief Officer of the City, to be their representative at City Hall. Historically, therefore, Winnipeggers have favoured the direct election of the Mayor. This point was made throughout the public hearings.

The role of the Mayor became even more prominent with recent amendments to The City of Winnipeg Act. The intent of the 1989 amendments was to increase the level of identifiable and consistent political leadership at City Hall by strengthening the role and authority of the Mayor. This was accomplished by:

- making the Mayor the Chairperson of the Executive Policy Committee; and

- giving the Mayor the responsibility for appointing a Deputy Mayor, an Acting Deputy Mayor and the Chairpersons for the four Standing Committees.

As the only official elected at-large, the intent was to create a "**strong mayor position**" and provide the Mayor with the authority to provide the leadership sought of a mayor. In addition, the amendments were expected to increase the profile of the Mayor to the general electorate. However, the creation of the position of Presiding Officer appears to have weakened the role of the Mayor in the eyes of the citizens of Winnipeg. By removing the Mayor from his traditionally most prominent role as Chair of Council, the general impression is that the Mayor has relinquished some of his power to the Presiding Officer.

INNER CITY REPRESENTATION

The greatest concern regarding the proposed City Council reduction was voiced by residents of Winnipeg's Inner City. Throughout the public hearings, delegations impressed upon us the special needs and concerns of the Inner City. The single most important point stressed by all the delegations was the need to ensure fair representation for Inner City residents.

While we believe the past record of Winnipeg City Council speaks for itself in reflecting the City's strong overall commitment to the Inner City, there is continued need to assure Inner City residents that their concerns will be heard and addressed. Therefore, we strongly encourage Winnipeg City Council to seriously consider establishing an Inner City Advisory Committee to represent and facilitate the views of the Inner City. We propose the Advisory Committee be composed of the councillors representing the Inner City wards, as well as two additional councillors representing other wards, on a rotational basis.

RECOMMENDATION 8.0: THE WINNIPEG WARDS BOUNDARIES COMMISSION

The Committee recommends:

8.1 THAT, to coincide with the Canada Census cycle, The City of Winnipeg Act be amended to require the Winnipeg Wards Boundaries Commission to report every 10 years.

RATIONALE

Subsection 6(2) of The City of Winnipeg Act requires that only City of Winnipeg population figures available from the latest census taken under The Statistics Act (Canada) be used in defining ward boundaries. As a result, in reviewing the City's wards, we were allowed to use only information available from the 1986 census. This is somewhat ironical since 1991 is a census year.

Given the degree of suburban development that has occurred since 1986, and the shift in population distribution between various areas of the City, we were concerned with the accuracy of the census population figures regarding neighbourhoods and wards (see Appendix C). This concern was, in fact, borne out by 1991 population estimates provided by the City of Winnipeg Planning Department which showed significant population shifts within areas of the city[12].

Given that The Act requires the Winnipeg Wards Boundaries Commission to be established every ninth year following 1988, the Commission will generally convene between census years. Therefore, there is great likelihood that this problem of using dated population data will recur. Since census data is usually released one year following the census, the 1996 census data will be available in the year the Commission is next scheduled to convene--1997. Our recommendation is to amend The Act to provide for the establishment of the Winnipeg Wards Boundaries Commission every tenth year following 1997. This would allow the frequency of the Commission's regular establishment to always coincide with the census cycle.

---

12. The Planning Department's estimates are based on census data but revised annually to reflect new residential construction.

RECOMMENDATION 9.0: PHASE II

The Committee recommends:

9.1 THAT, pursuant to sections 5 and 6 of The City of Winnipeg Act, Phase II of the Wards Review be referred to the Winnipeg Wards Boundaries Commission.

RATIONALE

Throughout the course of the public hearings, concern has been voiced by a great many delegations as to the appropriateness and validity of having the Committee redraw the City of Winnipeg's electoral map.

We realize fully that the intent of Order-in-Council No. 127/91 in creating the Committee was to provide for a degree of continuity in completing both phases of this most significant study. However, we have been impressed by the concerns and perceptions of the citizens of Winnipeg.

In order that the Government of Manitoba may reassure the citizens of Winnipeg of its intentions, we recommend that Phase II of the Review, the redrawing of ward boundaries, be completed by the Winnipeg Wards Boundaries Commission pursuant to sections 5 and 6 of The City of Winnipeg Act[13].

---

13. So that the necessary legislation could be drafted and the members of the Winnipeg Wards Boundaries Commission advised, we submitted this recommendation to the Minister of Urban Affairs immediately following the conclusion of our public hearings. We thank the Minister for having accepted our recommendation on April 22, 1991.

APPENDIX A

SUBMISSIONS

PRESENTATIONS
AT PUBLIC HEARINGS

St. James-Assiniboia Community Committee Chamber
2000 Portage Avenue

Tuesday, March 5, 1991 - 7:00 p.m.

Mr. Don E. Smith

Mr. Dave Graham

Mr. George Marshall

Councillor George Fraser

Mr. Paul Edwards, MLA

Councillor Rick Boychuk

Mr. Dave Woytowich -
on behalf of the Concerned Citizens from Assiniboia

Ms Janis Kaminsky

Mr. George Carter

Lord Selkirk-West Kildonan Community Committee Chamber
1760 Main Street

Thursday, March 7, 1991 - 7:00 p.m.

Ms Jean Millar Usiskin

Councillor Chris Lorenc

Ms Diane Chliboyko

Mr. Barry Hammond -
on behalf of the Point Douglas Residents' Committee

Councillor John Prystanski

Mr. Dave Gotthilf

Mr. S.R. Wolchock

Councillor Harry Lazarenko

Councillor Evelyne Reese

Mr. Dave Brazer

Assiniboine Park-Fort Garry Community Committee Chamber
5006 Roblin Boulevard

Thursday, March 14, 1991 - 7:00 p.m.

Councillor Roger Young

Councillor Bill Clement

Mr. Gord Mackie

Mr. Morris Paul

Ms. Helen Wythe -
on behalf of the Urban Futures Group of Interagency

Mr. Adam Nazarka

Mr. Rollie Lavallee

Mr. Nick Wiersema

Councillor Rick Boychuk

City Centre-Fort Rouge Community Committee Chamber
300 Assiniboine Avenue

Monday, March 18, 1991 - 7:00 p.m.

Councillor Donovan Timmers

Mr. Magnus Eliason

Ms Erika Weibe, Ingrid Wedlake & Theresa Thiessen -
on behalf of West Central Network & Redboine-Ellice Community Council

Mr. Craig Johnson -
on behalf of Broadway-Assiniboine Residents' Advisory Group

Mr. Geoff Lowe

Ms Audrea Lande

Mr. John Cardoso

Ms Marianne Mihychuk -
on behalf of Winnipeg School Division No. 1

Mr. Nick Turnett

Ms Elva Fletcher -
on behalf of the Jubilee Avenue District Association

Mr. David Walker, MP

City Centre-Fort Rouge Community Committee Chamber continued
300 Assiniboine Avenue

Monday, March 18, 1991 - 7:00 p.m.

Ms Sharon Desiatnyk -
on behalf of the Manitoba Action Committee on the Status of Women

Mr. Kent Gerecke

Mr. Jim Salak

Mr. Derek Dabee

Mr. Len Sawatzky

Mr. Ken Emberley

Ms Pat Holbrow

Mr. Herman Holla -
on behalf of the Friends of Winnipeg Heritage

Ms Linda Murray

Dr. J.L. Shapiro

East-Kildonan-Transcona Community Committee Chamber
755 Henderson Highway

Thursday, March 21, 1991 - 7:00 p.m.

Mr. Dennis Atamanchuk

Commissioner Bernie Wolfe

Councillor Don Mitchelson

Councillor Lillian Thomas

Dr. R.C. Tiwari

Mr. Tom Martin

Mr. Daryl Reid, MLA

Mr. Russ Wyatt

Ms Jean Altemeyer -
on behalf of Choices: A Coalition for Social Jusice

Ms Gayle A. Kauk -
on behalf of the East Kildonan-Transcona Residents' Advisory Group

Councillor Shirley Timm-Rudolph

Mr. D. Johnston

St. Boniface-St. Vital Community Committee Chamber
604 St. Mary's Road

Thursday, April 4, 1991 - 7:00 p.m.

Councillor Doreen Demare

Mr. G. Hewitt -
on behalf of the St. Boniface-St. Vital Advisory Group

Ms Eleanor Lowry -
on behalf of the Windsor Park Residents Group

Mr. Lawrie Cherniack

Councillor Glen Murray

Mr. Brij Mather -
on behalf of the Institute of Urban Studies

Ms Pat Thomson -
on behalf of the Armstrong's Point Association

Mr. Ross Dobson

Ms Susan McDonald and Mr. David Northcott -
on behalf of the Wollesly Residents' Association

Councillor Joseph Yuen

Mr. Alf Skowron

Mr. Dan Zyluk -
on behalf of the THRIFT Group

Ms Jean Tardiff

Mr. Mike Allan

Mr. Bob Ages

Councillor Al Golden

Mr. Ted Murphy

St. Boniface City Hall
219 Provencher Boulevard

Monday, April 8, 1991 - 7:00 p.m.

Paul LaBossiere -
on behalf of the Winnipeg Chamber of Commerce

Mr. Doug McGiffin -
on behalf of the WIN Group

Mr. R.E. Clague

Ms Fay Campbell -
on behalf of the Intra-City Advisory Group

St. Boniface City Hall
219 Provencher Boulevard

continued

Monday, April 8, 1991 - 7:00 p.m.

Ms Georgina Jarema

Councillor Peter Diamant

Mr. Bob Altemeyer

Councillor Evelyne Reese

Mr. Robin Wiens -
on behalf of the Old St. Boniface Residents' Association

M. Raymond Bisson -
on behalf of the Société Franco-Manitobain

Ms Shirley Lord -
on behalf of the Winnipeg Labour Council

Dr. J.L. Shapiro

Mr. Richard Gagnon

Mr. David McIntosh

M. Maurice Prince

Councillor Greg Selinger

Mr. Chris Cassidy

Mr. Donald Pfeffer

M. Ray LaFond -
on behalf of Francofonds St. Boniface

PRESENTATIONS
AT PRIVATE HEARINGS

M. Guy Savoie

Mr. Lawrie Cherniack

Commissioner Bernie Wolfe

Mr. Robert Hayes

Mr. Paul Thomas

The City of Winnipeg Board of Commissioners

Mayor William Norrie

WRITTEN SUBMISSIONS

Mr. Bob Altemeyer

Ms Jean Altemeyer - on behalf of Choices: A Coaliton for Social Justice

Mr. Dennis Atamanchuk

M. Christian Benhamou

M. Raymond Bisson - on behalf of The Société Franco-Mainitobain

Mr. John Blackie

Councillor Rick Boychuk

Ms Fay Campbell - on behalf of Intra-City Advisory Group

Mr. Chris Cassidy

The City of Winnipeg Board of Commissioners

Mr. R.E. Clague

Mr. Steven Clubb

Congregation of Our Lady of Sion

Councillor Doreen Demare

Mr. Ross Dobson

Ms Theresa Ducharme

Ms Theresa Ducharme - on behalf of People in Equal Participation Inc.

Mr. Ken Emberley

Ms Elva Fletcher - on behalf of the Jubilee Avenue District Assoc.

Ms Susan Foley-Currie

Councillor George Fraser

Mr. Richard Gagnon

Ms Stella Germain

Ms Grace Gillespie

Mr. Mark Golden and Ms. Monica Becker

Ms Mary A. Green

Mr. Barry Hammond - on behalf of the Point Douglas Residents' Committee

Mr. Robert Hayes

Mr. David Henderson

Mr. G. Hewitt - on behalf of the St. Boniface/St. Vital Residents' Advisory Group

Ms Carol James - on behalf of the Riverbank Preservation Committee

Ms Georgina Jarema

Mr. W. Keellien

Mr. Paul LaBossiere - on behalf of the Winnipeg Chamber of Commerce

Ms Andrea Lande

Ms Shirley Lord - on behalf of the Winnipeg Labour Council

Ms Eleanor Lowry - on behalf of the Windsor Park Residents' Group

Ms Dorothy C. Lynch - on behalf of the Fort Rouge Community Committee

Mr. George Marshall

Mr. Tom Martin

Mr. Dan Mason - on behalf of the Wolever Residents' Association

Mr. Brij Mather - on behalf of the Institute of Urban Studies

Mr. Doug McGiffin - on behalf of the WIN Group

Mr. D.I. McDonald

Mr. David McIntosh

Ms Jeannette Metcalfe

Ms Marianne Mihychuk - on behalf of Winnipeg School Division No. 1

B. Monkman

Mr. Donald Pfeffer

Councillor John Prystanski

Mr. Daryl Reid, M.L.A.

Mr. Tim Ryan

Mr. Jim Salak

Councillor Greg Selinger

Dr. J.L. Shapiro

W. Sloane

Ms Margaret and Mr. Hartley Stinson

M.O. Tailbie

Ms Pat Thomson - on behalf of the Armstrong's Point Association

Ms Jean Millar Usiskin

Mr. David Walker, M.P.

Mr. Robin Wiens - on behalf of the Old St. Boniface Residents' Association

Mr. Dave Woytowich - on behalf of the Concerned Citizens from Assiniboia

Ms Helen Wythe - on behalf of the Urban Futures Group of Interagency

Ms Iva Yeo

Ms Bernice Young

Ms Kristine Young

Councillor Roger Young

APPENDIX B

WARD SCENARIOS

12 WARD SCENARIO

	1986 census Population (Actual)	1991 Population Projection
WARD 1	46,792	50,476
2	46,792	52,647
3	54,406	57,774
4	53,498	53,978
5	52,869	55,264
6	53,126	56,091
7	54,052	50,327
8	50,453	48,426
9	44,822	43,491
10	46,615	48,358
11	45,135	45,356
12	45,996	51,740
	594,556	613,928

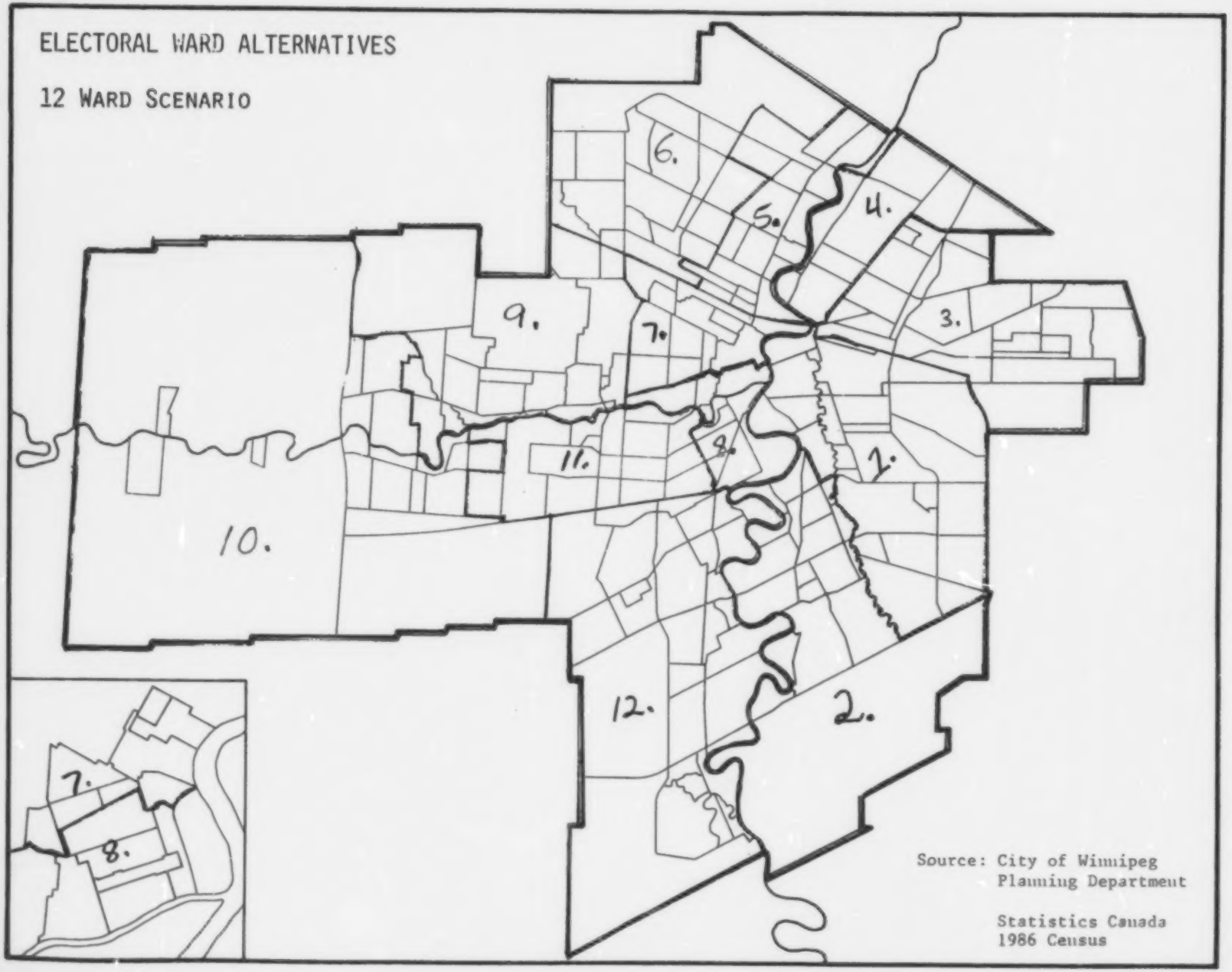
UPPER LIMIT 54,501

MEDIAN 49,546

LOWER LIMIT 44,591

City of Winnipeg
Planning Department/Sytems Branch
March 28, 1991

Ref: Wardscen.gc

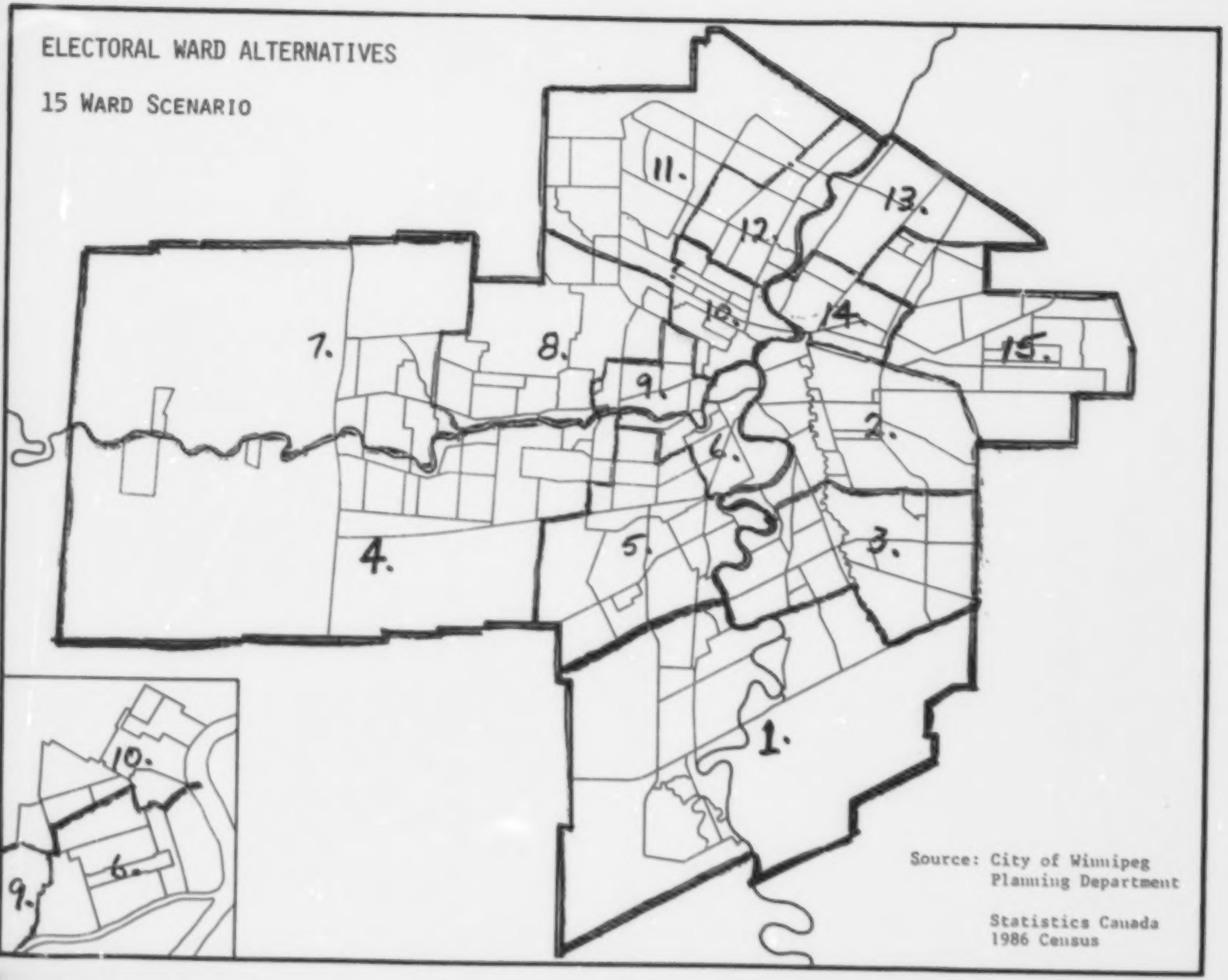

ELECTORAL WARD ALTERNATIVES
12 WARD SCENARIO
6.
5.
4.
9.
7.
3.
11.
8.
1.
10.
12.
2.
7.
8.
Source: City of Winnipeg
Planning Department
Statistics Canada
1986 Census

WARD BOUNDARY ALTERNATIVES

15 WARD SCENARIO

WARD	1986 CENSUS POPULATION	1991 POPULATION PROJECTION
1.	41,633	52,427
2.	40,635	40,780
3.	42,411	43,164
4.	40,114	43,479
5.	37,291	40,101
6.	39,669	39,688
7.	37,760	37,062
8.	42,844	40,598
9.	39,578	35,093
10.	37,769	35,385
11.	41,445	45,928
12.	42,547	45,281
13.	36,062	37,503
14.	36,156	34,547
15.	38,642	42,576
	594,556	613,928

UPPER LIMIT	43,600
MEDIAN	39,637
LOWER LIMIT	35,674


ELECTORAL WARD ALTERNATIVES
15 WARD SCENARIO
11.
12.
13.
14.
15.
10.
7.
8.
9.
6.
2.
4.
5.
3.
1.
10.
6.
9.
Source: City of Winnipeg
Planning Department
Statistics Canada
1986 Census

16 WARD SCENARIO

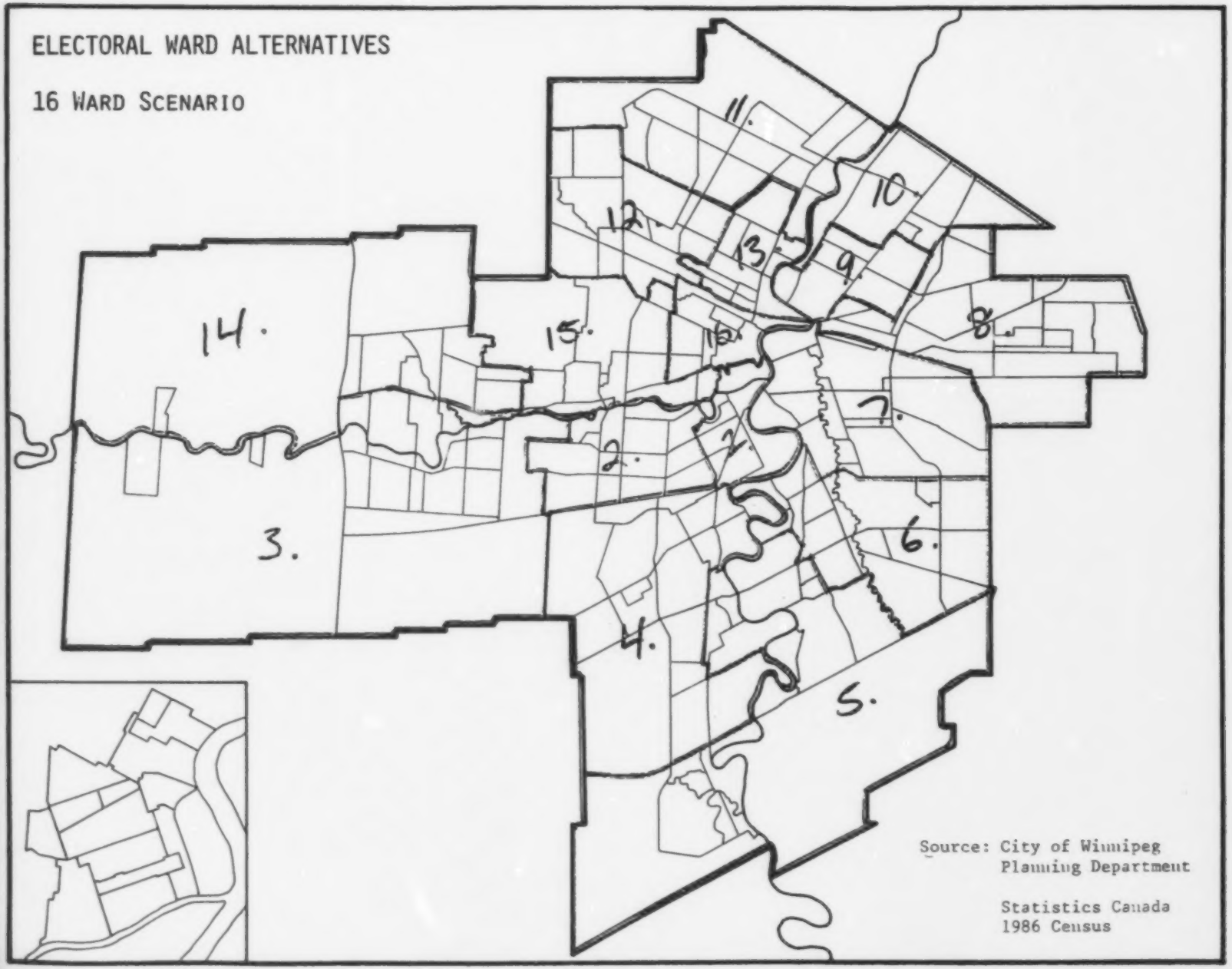
	1986 Census Population (Actual)	1991 Population Projection
WARD 1	34,722	34,831
2	40,347	40,073
3	40,812	43,850
4	33,796	38,396
5	34,067	43,518
6	34,542	35,411
7	37,175	37,538
8	34,614	38,281
9	38,692	37,454
10	37,554	38,891
11	35,906	41,749
12	36,411	38,006
13	39,285	36,711
14	39,485	38,364
15	40,531	36,871
16	36,617	33,984
	594,556	613,928

UPPER LIMIT 40,875

MEDIAN 37,159

LOWER LIMIT 33,443

City of Winnipeg
Planning Department/Systems Branch
March 28, 1991
Ref: Wardscen.gc


ELECTORAL WARD ALTERNATIVES
16 WARD SCENARIO
11.
10.
12.
13.
9.
14.
15.
16.
8.
7.
2.
1.
3.
6.
4.
5.
Source: City of Winnipeg
Planning Department
Statistics Canada
1986 Census

APPENDIX C

POPULATION

POPULATION VARIATION

1986 - 1991

Community Committee Area	1986 Census Population	1991 Population Estimate	Variation (%)
City Centre/Fort Rouge	104,814	99,004	-5.5
St. James/Assiniboia	69,206	67,063	-3.1
Lord Selkirk/West Kildonan	103,039	108,481	5.3
East-Kildonan/Transcona	110,860	114,626	3.4
St. Boniface/St. Vital	93,584	103,123	10.2
Assiniboine Park/Fort Garry	113,053	121,631	7.6
	594,556	613,928	3.3

Source: 1986 Census of Canada

1991 Projection: City of Winnipeg
Department of Environmental Planning

RAPPORT DU

COMITÉ DE RÉVISION DES QUARTIERS ÉLECTORAUX

DE WINNIPEG

MAI 1991

The Winnipeg Wards Review Committee
Le Comité de révision des quartiers électoraux de Winnipeg

Téléphone : (204) 945-3618
Télécopieur : (204) 945-1249

Le 7 mai 1991

Monsieur James A. Ernst
Ministre des Affaires urbaines
Bureau 317
Palais législatif
Winnipeg (Manitoba)
R3C 0V8

Monsieur le Ministre,

Le Comité de révision des quartiers électoraux de Winnipeg, ayant été créé en vertu de l'article 671 de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, chapitre 10 des Lois du Manitoba de 1989, et conformément aux dispositions du décret n° 127/91 du lieutenant-gouverneur en conseil daté du 6 février 1991, a rédigé un rapport contenant ses recommandations.

Le Comité a effectué sa révision, selon vos instructions, et il a maintenant l'honneur de vous présenter ses conclusions et ses recommandations.

Le rapport vous est respectueusement soumis par

Eldon Ross, président du Comité

Renald Guay

Audrey Vandewater

Eldon Ross	Renald Guay	Audrey Vandewater
Président	Membre	Membre

REMERCIEMENTS

Le Comité tient à remercier très sincèrement et très vivement tous ceux et celles qui ont contribué à ses travaux.

Il convient d'abord et avant tout de remercier les quelque 130 personnes et organismes qui ont pris le temps de nous communiquer leurs idées et leurs points de vue et qui n'ont pas ménagé les efforts en ce sens. Tout au long des audiences publiques, la clarté et la qualité des exposés ainsi que le calibre des mémoires soumis n'ont pas manqué de nous impressionner.

Nous sommes également redevables au Service d'urbanisme de la Ville de Winnipeg et au ministère des Affaires urbaines du Manitoba, qui ont mis à notre disposition des documents de référence importants et des personnes clefs dont l'expérience s'est avérée inestimable pour le Comité. Nous aimerions remercier M. Larry Loreth, pour ses conseils et son aide, et plus particulièrement M. Gordon Courage, qui a exécuté de précieuses recherches et nous en a communiqué les résultats dans des délais très courts. Ils appartiennent au Service d'urbanisme de la Ville de Winnipeg.

Nos remerciements empressés vont également à M^mes^ Marianne Farag et Heather MacKnight, toutes deux du ministère des Affaires urbaines, pour l'aide et les conseils inestimables qu'elles ont fournis au Comité. Par ailleurs, ce dernier tient à exprimer toute sa reconnaissance à son adjointe administrative, M^me^ Linda Stimpson, pour ses compétences, sa patience et son dévouement, elle qui a dû compter avec nos délais serrés et s'occuper de la production matérielle de notre rapport.

Enfin, nous soulignons avec gratitude le travail et les efforts soutenus de notre secrétaire, M. Al Streuber. C'est grâce à ses talents d'organisateur et de rédacteur ainsi qu'à ses connaissances et à sa compréhension des affaires municipales que nous avons pu remplir notre mandat et présenter le rapport à temps.

TABLE DES MATIÈRES

Page

PARTIE I – MANDAT DU COMITÉ :

1.0 ÉNONCÉ DU MANDAT 1
2.0 CONTEXTE 3

PARTIE II – PRINCIPES ET MÉTHODES AYANT RÉGI LA RÉVISION :

1.0 INTRODUCTION 5
2.0 PRINCIPES 7
3.0 MÉTHODES 8

PARTIE III – RECOMMANDATIONS :

1.0 COMITÉS MUNICIPAUX 9
2.0 NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX 17
3.0 CONSEILLERS À TEMPS PLEIN 24
4.0 DURÉE DU MANDAT DU CONSEIL 28
5.0 DÉLIMITATION DES QUARTIERS ÉLECTORAUX 30
6.0 QUARTIERS ÉLECTORAUX REPRÉSENTÉS PAR UN SEUL CONSEILLER 34
7.0 STRUCTURE MUNICIPALE 38
8.0 COMMISSION DE DÉLIMITATION DES QUARTIERS ÉLECTORAUX DE WINNIPEG 42
9.0 PHASE II 44

Liste des tableaux

Tableau 1 – Population, nombre de quartiers électoraux, taille moyenne des quartiers électoraux, et nombre de conseillers et échevins 21

Tableau 2 – Données concernant les postes à temps partiel et à temps plein des conseillers municipaux 27

Annexes

A. MÉMOIRES 45
B. SCÉNARIOS D'AMÉNAGEMENT DES QUARTIERS ÉLECTORAUX 52
C. POPULATION 53

PARTIE I

MANDAT DU COMITÉ

1.0 ÉNONCÉ DU MANDAT

Le Comité de révision des quartiers électoraux de Winnipeg (1991) («le Comité») a été créé par le décret n° 127/91 du lieutenant-gouverneur en conseil en date du 6 février 1991, décret qui énonce, entre autres :

> «ATTENDU QUE l'article 671 de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, chapitre 10 des Lois du Manitoba de 1989, prévoit ce qui suit :
>
> 671 Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme, aussi souvent qu'il le juge nécessaire,
>
> a) soit un comité composé du nombre de personnes qu'il juge indiqué;
>
> b) soit les commissaires qu'il juge indiqués, en vertu de la partie V de la *Loi sur la preuve au Manitoba*.
>
> Il les charge d'examiner l'application de la présente loi et les activités de la Ville qu'elle régit et de considérer les autres questions pertinentes qu'il peut prescrire. Le comité ou les commissaires lui font rapport relativement aux questions qui leur sont renvoyées et exposent dans le rapport leurs conclusions et leurs recommandations.
>
> «ATTENDU QU'il est souhaitable et dans l'intérêt du public de nommer un comité pour examiner la représentation électorale, le nombre de quartiers électoraux de Winnipeg et les questions connexes;
>
> «PAR CONSÉQUENT, LE MINISTRE RECOMMANDE :
>
> La création d'un Comité de révision des quartiers électoraux de Winnipeg, conformément à l'alinéa 671 a) de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*. Ce comité sera chargé de proposer des recommandations, assorties de justifications, sur les questions suivantes :
>
> a) recommandations portant sur le nombre de conseillers nécessaires pour la Ville de Winnipeg (entre 12 et 15 inclusivement) et la nécessité de maintenir ou non les comités municipaux en vertu de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*;
>
> b) recommandation indiquant si les nouvelles divisions électorales de Winnipeg devraient être délimitées, selon le cas, en fonction :
>
> (i) du système de quartiers électoraux existants;

(ii) des quartiers de forme triangulaire représentés chacun par un conseiller élu;
(iii) des quartiers de forme triangulaire représentés chacun par plusieurs conseillers élus;
(iv) d'une autre configuration;

c) recommandations sur les limites et les noms de chaque division électorale.»

2.0 CONTEXTE

Le gouvernement de la Province du Manitoba a élaboré des lignes directrices supplémentaires régissant le rapport de la Phase I des travaux du Comité. Ce sont les suivantes :

«1. Que le Comité tienne une réunion publique de chaque comité municipal pour entendre les opinions des citoyens avant de préparer et de soumettre au ministre son rapport sur la taille idéale du conseil et sur les divisions électorales appropriées.

«2. Que le Comité respecte les critères suivants au moment de délimiter les nouveaux quartiers électoraux (moins nombreux) :
- la communauté des intérêts historiques des groupes communautaires,
- l'accessibilité des services et des installations,
- les caractéristiques topographiques,
- les tendances démographiques,
- l'existence de modèles de peuplement et de groupes communautaires,
- les facteurs géographiques spéciaux, notamment la dispersion, la densité, la croissance relative ou la baisse de la population,
- dans toute la mesure du possible, les quartiers doivent être compacts et contigus, et il faut éviter de les découper de façon irrégulière,
- l'écart maximal entre les populations des différents quartiers est de 10 p. 100.

«3. Le premier rapport doit contenir :

- une recommandation sur la taille idéale du conseil, entre 12 et 15 membres inclusivement; dans cette recommandation, le Comité doit préciser si les comités municipaux doivent continuer d'exister en vertu de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*;
- une recommandation sur les limites des circonscriptions électorales;
- le nombre d'exposés présentés au cours des réunions publiques tenues par chaque comité municipal;
- un procès-verbal des réunions publiques.»

Comme on peut le constater, le Comité disposait d'un mandat très précis pour effectuer la révision. En fait, il convient de signaler qu'à notre avis, ce mandat était limité en raison du peu de temps qui nous a été imparti et de l'ampleur des questions à étudier.

L'une de nos tâches principales consistait à examiner toutes les conséquences possibles de la réduction du nombre de conseillers et de la restructuration des quartiers électoraux. De toute évidence, il y a là un effet d'entraînement que nous ne pouvions tout simplement pas éviter si nous voulions remplir notre mandat de manière crédible.

Malgré les limites qui nous ont été imposées, nous espérons que notre rapport répond convenablement aux questions complexes qui nous ont été soumises.

PARTIE II

PRINCIPES ET MÉTHODES

AYANT RÉGI LA RÉVISION

1.0 INTRODUCTION

Malgré le caractère restreint du mandat, nous avons dû immédiatement faire face à une multitude de questions et de préoccupations qu'il a fallu examiner afin de mener à bien notre révision. Rien d'étonnant à cela, étant donné l'ampleur et la portée considérable des changements proposés. Néanmoins, ces questions et préoccupations se sont avérées essentielles pour l'élaboration de nos recommandations finales. Certaines d'entre elles ont été soulevées dès le début du processus; d'autres se sont posées durant les audiences publiques. Cependant, toutes ont joué un rôle important dans la rédaction de notre rapport final et ont servi de cadre de référence à la réalisation de notre mandat.

Au cours des audiences publiques, les délégations nous ont fait savoir, à maintes reprises, que le Conseil municipal de la Ville de Winnipeg est trop préoccupé par des questions d'ordre local, qu'il est handicapé par un processus décisionnel trop lourd, et qu'il n'accorde pas suffisamment d'importance à l'élaboration d'une stratégie à long terme pour la Ville. La population souhaite avoir une administration municipale plus efficace et des dirigeants plus forts, capables d'élaborer des politiques et des stratégies pour l'ensemble de la Ville.

Nous avons également appris que les citoyens préfèrent une administration municipale qui sollicite davantage la participation populaire. Pour la plupart des délégations, il est capital d'avoir une administration municipale visible et accessible ainsi qu'un mécanisme permettant la participation efficace des citoyens. Au cours des audiences, presque toutes les délégations ont souligné clairement qu'il est important et nécessaire que l'administration soit accessible.

De même, la population a mis l'accent sur la nécessité d'une représentation adéquate et équitable. Elle demande non seulement une représentation populaire («une personne, une voix»), mais aussi, comme l'a dit M. Paul Thomas, une représentation de la diversité. En effet, les délégations ont continuellement soutenu que la représentation doit refléter la diversité socio-culturelle de la Ville et que toute restructuration des limites des circonscriptions électorales doit respecter l'intégrité des quartiers de la Ville. Cette préoccupation s'est traduite de la manière la plus évidente par l'appui de toutes les délégations à la préservation et au respect des besoins du centre-ville de Winnipeg.

De toute évidence, notre tâche était immense, mais ce qui l'a rendue encore plus difficile, c'est que nous nous sommes rendu compte que tous les comités

de révision et les commissaires qui nous ont précédés ont tenté de régler des questions identiques. Voici ce qu'on pouvait lire à ce sujet dans le rapport du Comité de révision de la *Loi sur la Ville de Winnipeg* en 1976 :

> ... des preuves témoignaient également des échecs et des lacunes dans des secteurs importants de l'administration municipale : manque de direction, manque d'imputabilité; confusion dans les rôles et les responsabilités confiés tant aux comités politiques qu'aux politiciens et à l'administration; moral bas au sein du personnel; procédures d'approbation compliquées et lourdes; esprit de clocher chez les conseillers, et négligence du Conseil à adopter des lignes directrices à l'échelle de la Ville toute entière. (p. 134) (traduction libre)

Nous espérons que nos travaux apporteront une contribution valable à la résolution de ces problèmes qui se posent depuis fort longtemps.

2.0 PRINCIPES

La section précédente résume les principales questions qui nous ont été posées. Nous nous sommes efforcés d'en faire un cadre de référence pour la révision. Pour l'essentiel, ces questions sont devenues les principes qui sous-tendent nos recommandations.

Une administration municipale efficace

Une administration municipale efficace doit être capable de définir des objectifs à long terme en matière de planification et de politique pour l'ensemble de la Ville et, qui plus est, de réaliser ces objectifs au moyen de son processus de prise de décision. À cette fin, les responsabilités et l'autorité doivent être clairement conférées, suivant un processus décisionnel bien défini.

Une administration municipale accessible

L'administration municipale doit être ouverte et accessible. Pour cela, elle doit être composée de représentants élus qui soient facilement identifiables et accessibles aux citoyens. Elle doit également disposer d'un mécanisme efficace et bien compris assurant la participation de ces derniers et leur permettant d'accéder facilement au Conseil et à l'administration municipale.

Une administration municipale responsable

L'administration municipale doit être à l'écoute des préocccupations de la Ville en matière de politiques et des besoins de la population en matière de services; elle doit aussi répondre de ses actes. À cette fin, les décideurs doivent être facilement identifiables, et le processus de décision doit être connu et compris. Il faut également prévoir un mécanisme efficace permettant aux citoyens d'exprimer officiellement leurs opinions entre les élections.

Une administration municipale représentative

À travers ses représentants et ses divisions électorales, la municipalité de Winnipeg doit refléter et respecter le patrimoine socio-culturel et les caractéristiques naturelles de la Ville. Elle doit représenter tous les citoyens de manière efficace et équitable, et défendre les intérêts de la collectivité.

3.0 MÉTHODES

L'un des éléments clés de notre mandat consistait à entendre les déclarations des citoyens concernant l'intention du gouvernement de réduire la taille du Conseil municipal de la Ville de Winnipeg. À cet effet, nous avons publié des avis dans tous les journaux quotidiens et locaux desservant la région de Winnipeg, et nous avons invité tous les citoyens à présenter leur opinion sur toute question relative à la réduction du nombre de conseillers, et ce, dans la langue officielle de leur choix. Dans les avis, nous avons souligné l'objet des audiences et présenté un calendrier comportant les dates et lieux de ces dernières.

Nous avons également publié une brochure d'information (dans les deux langues officielles) portant sur le mandat du Comité, le processus de révision, l'objet de la consultation publique et le calendrier (dates et lieux) des audiences publiques. Ces brochures ont été distribuées et le public pouvait s'en procurer en communiquant avec nous à nos bureaux, sis au 258, avenue Portage, bureau 302, dans les six bureaux des comités municipaux, dans les bibliothèques publiques de la Ville, à l'Hôtel de ville de Winnipeg, ou au 219, boul. Provencher.

En outre, nous avons élaboré un questionnaire qui a été distribué au cours des audiences publiques pour encourager les personnes intéressées à faire valoir leurs opinions.

Malgré les contraintes de temps, nous avons entendu 103 exposés oraux et reçu 70 mémoires. En plus des six audiences publiques et des sept audiences privées que nous avions prévues, il a fallu ajouter une septième audience publique pour répondre à la demande. Lors des audiences publiques, les exposés oraux étaient enregistrés, ce qui a donné environ 30 heures d'enregistrement.

Nous avons été éminemment impressionnés par la qualité et la clarté des exposés et par le temps que les délégations avaient, de toute évidence, consacré à la préparation de leurs interventions. La plupart de celles-ci étaient concises, soigneusement préparées, et elles témoignaient d'une réflexion et d'une recherche préalables.

Immédiatement après la création du Comité, nous avons commencé à analyser les données mises à notre disposition. Les rapports de recherches et les publications connexes nous ont été fournis par le ministère des Affaires urbaines, le Comité intergouvernemental de recherche en zones urbaines et régionales et le Service de l'urbanisme de la Ville de Winnipeg. Ce dernier nous a aussi beaucoup aidé en effectuant pour nous de longues recherches et analyses.

PARTIE III

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1.0 : COMITÉS MUNICIPAUX

Le Comité recommande :

1.1 QUE l'on confère au Conseil municipal de la Ville de Winnipeg le pouvoir de concevoir sa propre structure préférée de participation des citoyens. Cette structure peut prendre la forme des comités municipaux actuels ou de tout autre système ou comité, et elle doit traiter de questions muncipales et d'urbanisme;

1.2 QUE l'obligation légale de maintenir des comités municipaux et des groupes consultatifs de résidents soit abrogée dans la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, et ce, à compter du 1er novembre 1992;

1.3 QUE, dans l'alternative, si la Province conserve cette obligation de maintenir des comités municipaux, que l'on en supprime un pour qu'il en reste cinq au lieu de six.

JUSTIFICATION

Bien que le rôle de la Province soit de définir les exigences fondamentales régissant la consultation des citoyens en vue de protéger leurs droits, il incombe aux dirigeants élus et directement responsables envers les habitants de Winnipeg de créer un système efficace et utile permettant d'assurer la participation des citoyens. Comme l'énonçait le gouvernement dans son Livre blanc de 1987[1] :

> La participation des citoyens ne saurait faire l'objet d'une loi... Elle dépend des citoyens eux-mêmes, travaillant ensemble et avec leurs conseillers. Toutefois, les lois peuvent donner aux citoyens intéressés par les questions locales l'occasion de s'exprimer et d'être entendus. La participation prévue légalement ne limitera pas, et ne doit pas limiter, le droit de participer d'une autre manière et en d'autres lieux. Au contraire, en offrant aux citoyens des occasions légales, on leur donne au moins un accès fondamental et universel à leur administration locale. (p. 16) (traduction libre)

---

1 Manitoba, *Strengthening Local Government in Winnipeg : Proposals for Changes to the City of Winnipeg Act, 1987.*

En conférant au Conseil municipal de la Ville de Winnipeg le pouvoir d'établir son propre mécanisme visant à encourager et à préserver la participation des citoyens, on peut établir trois principes importants :

(i) il incomberait au Conseil municipal, qui est directement responsable envers les citoyens de Winnipeg, de veiller à ce que la population contribue à la résolution des questions municipales et d'urbanisme;

(ii) le Conseil jouirait de la souplesse nécessaire pour gérer plus efficacement ses propres affaires;

(iii) la Province pourrait clarifier et rationaliser son rôle dans les questions touchant l'administration locale.

DISCUSSION

Le 1er janvier 1972, la *Loi sur la Ville de Winnipeg* est entrée en vigueur, consacrant la fusion de 12 municipalités en une Ville unique et créant une administration centrale. La conurbation de Winnipeg est une expérience à long terme visant à fusionner 13 entités municipales en une seule. Pour administrer cette nouvelle structure politique, on a créé un conseil constitué de 50 membres et un réseau de 13 comités municipaux. Globalement, ces comités correspondaient aux anciennes municipalités, et chacun d'eux regroupait quelques-uns des 50 quartiers électoraux et leurs conseillers respectifs.

Les comités municipaux ont été créés pour deux raisons, énoncées dans le Livre blanc de 1970[2] :

> Le rôle primordial des comités municipaux est de rendre l'administration locale facilement accessible à la population. De plus, ils auront un certain nombre de fonctions administratives à remplir. (p. 19) (traduction libre)

Aux termes du Livre blanc de 1970, les comités municipaux étaient censés superviser tous les employés fournissant les services jadis administrés par les anciennes municipalités et prendre des mesures visant à «assurer la communication la plus étroite possible entre la Ville et ses résidents.»[3]

---

2 Manitoba, *Proposals For Urban Reorganization In The Greater Winnipeg Area*, 1970.

3 *Loi sur la Ville de Winnipeg*, paragraphe 36(a).

Toutefois, depuis leur création, les comités municipaux ont fait l'objet d'évaluations et de restructurations constantes. C'est ainsi qu'en 1974, leur nombre a été ramené à 12. En 1977, suite à d'autres modifications législatives, il n'y avait plus que six comités municipaux et 29 quartiers électoraux.

Depuis 1972, le rôle et les responsabilités des comités municipaux ont été progressivement modifiés. En 1976, le Comité de révision de la *Loi sur la Ville de Winnipeg* a estimé que les comités municipaux n'avaient pas un rôle important à jouer dans la prestation de services, que les responsabilités étaient floues et que le personnel était géré de manière inefficace. Par conséquent, la Loi a été modifiée de telle manière que les employés oeuvrant dans la prestation de services ne relèvent plus des comités municipaux. Ceux-ci ne s'occupaient plus que des bibliothèques, des parcs et des loisirs. En outre, quand le Comité de révision de 1976 a découvert que les comités municipaux étaient incapables de faciliter l'accès des citoyens à l'administration municipale, le rôle de ces comités a été modifié pour permettre aux résidents d'exprimer plus efficacement leurs préoccupations sur les politiques et les programmes municipaux.

Très peu de choses semblent avoir changé depuis la publication du rapport du Comité de révision de 1976. L'article 36 de la Loi définit clairement les attributions des comités municipaux, qui doivent :

- donner aux résidents l'occasion de faire valoir, en toute liberté, leurs opinions sur les politiques, les programmes, le budget et la prestation des services;

- fournir aux résidents des informations sur les politiques, les programmes et les budgets municipaux présents et à venir, afin de favoriser leur participation à l'égard de ces questions;

- mettre à profit l'existence des groupes consultatifs de résidents qui conseillent et aident le comité municipal dans ses délibérations portant sur les plans, les changements de zonage ou les projets de plans de lotissement ou sur les modifications, les changements, les abolitions ou les remplacements de ceux-ci.

Cependant, les délégations ayant comparu aux audiences publiques ont souligné que les comités ne font pas d'efforts dans ce sens. En réalité, ces derniers jouent un rôle limité, mais fastidieux, lors des audiences publiques organisées par la Ville. Est-il nécessaire que les conseillers débattent

éternellement de questions touchant le zonage local, les lotissements, la variance et l'utilisation conditionnelle pendant les réunions des comités municipaux? Non seulement ces questions alourdissent démesurément leur charge de travail, mais elles sont de nature polémique et suscitent souvent des querelles entre voisins. En outre, étant donné que les comités n'on souvent pas le pouvoir de prendre des décisions, leurs recommandations peuvent faire l'objet de révisions par quatre paliers administratifs (le personnel, un comité permanent, un comité exécutif de politique générale et le Conseil municipal) avant qu'une décision finale ne soit prise. Sans aucun doute, il y a lieu de rationaliser et d'alléger le processus de prise de décision.

Au fil des ans, la restructuration des comités municipaux visait deux objectifs principaux :

- améliorer l'efficacité des comités municipaux en tant que tribune permettant aux citoyens de participer à la gestion de la municipalité;

- matérialiser l'unification de la Ville de Winnipeg.

Les anciens comités de révision ont commenté et critiqué le premier objectif, mais, à notre avis, la réduction du nombre de comités municipaux corrobore le second.

Au cours des audiences publiques, nous avons été impressionnés par le grand nombre de délégations qui se sont prononcées en faveur du concept de comité municipal. En effet, ces dernières ont souligné l'importance de la participation du public, ainsi que la nécessité d'encourager une «démocratie à la base», de maintenir un lien entre la population et l'Hôtel de ville et de promouvoir «l'expérience courageuse des années 1970». Toutefois, malgré l'appui apporté au concept, tout le monde a reconnu que les comités municipaux sont inefficaces.

Pour de nombreuses délégations, les comités municipaux sont inefficaces en tant que tribune favorisant la participation du public, surtout pour les raisons suivantes : ils n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions; les groupes consultatifs de résidents manquent de ressources; la Ville n'aide pas les comités à promouvoir une participation effective de la population. De nombreuses délégations ont préconisé le maintien du concept de comité municipal, mais la plupart d'entre elles favorisent le rejet de la structure actuelle, à moins de la réformer en profondeur.

Apparemment, bon nombre de personnes opposées à l'élimination des comités municipaux pensent qu'il n'existe pas de solution de rechange susceptible d'encourager la participation des citoyens. Au cours des audiences publiques,

nous avons constaté que, pour les délégations, la perte des comités municipaux équivaut à une perte totale du pouvoir des citoyens de se prononcer sur toutes les questions municipales et d'urbanisme à l'Hôtel de ville.

Cela fait penser aux opinions exprimées il y a près de 15 ans, au cours des audiences publiques du Comité de révision de 1976, comme en témoigne ce passage extrait du rapport de ce Comité :

> Les documents qui nous ont été soumis sur les comités municipaux sont volumineux. Toutefois, bien que les témoins aient reconnu unanimement l'inefficacité de ces structures d'administration de la Ville, et bien qu'ils aient avancé un certain nombre de raisons motivant cette inefficacité, ils n'ont pas indiqué clairement si la défaillance des comités était due à des lacunes inhérentes à la Loi ou à d'autres causes. (p. 84)
>
> Il est évident que les comités n'ont pas satisfait aux attentes du public, ni même aux dispositions légales relatives à la supervision de la prestation des services ou à l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures visant à encourager la participation des citoyens à la gestion de la municipalité. Cependant, malgré les nombreuses plaintes dont les comités ont fait l'objet, il convient de noter que peu de gens ont demandé qu'on les supprime. Plusieurs personnes ont recommandé qu'on les abolisse si on ne peut pas leur donner des pouvoirs qui leur permettraient de fonctionner efficacement. Toutefois, la plupart des délégués se sont accordés sur le fait que les comités municipaux constituent une innovation importante dans la structure de l'administration locale et peuvent favoriser considérablement la participation des citoyens et de la collectivité à la gestion de la municipalité, <u>à condition qu'on leur donne des moyens adéquats</u>. (p. 88) (passage non souligné dans le rapport).
> (traduction libre)

«À condition qu'on leur donne des moyens adéquats». Cette préoccupation a été reprise comme un leitmotiv au cours des quinze dernières années. En effet, on l'a encore soulignée au cours des audiences publiques de 1991, de 1975-1976, et pendant celles du Comité de révision de la *Loi sur la Ville de Winnipeg* en 1986. Par exemple, ce dernier a souligné avec passion l'importance des comités municipaux et demandé avec insistance qu'on leur donne plus de pouvoirs en matière d'urbanisme et d'autorisations budgétaires. Cependant, dans leurs recommandations, les membres du Comité de révision de 1986 ont clairement écrit :

> Les comités municipaux ont un rôle vital à jouer dans la conception et la mise en oeuvre subséquente des plans locaux; ils doivent interpréter ces derniers à l'intention des résidents, et veiller à ce que les opinions de ceux-ci soient dûment prises en considération et intégrées à tous les niveaux de la planification. <u>Si les comités municipaux ne peuvent pas ou ne veulent pas accomplir ces tâches fondamentales, il vaut mieux les supprimer</u>. (p. 35) (passage non souligné dans le rapport).
> (traduction libre)

En fait, bien qu'il appartienne au Conseil de demander aux comités municipaux de préparer des plans d'action régionaux et des plans communautaires, peu de plans régionaux ont été réalisés. De plus, les gouvernements successifs n'ont pas appuyé les arguments en faveur de l'augmentation des pouvoirs des comités en matière de budget et de prise de décision, et ce, pour une raison très importante : le Conseil municipal de la Ville de Winnipeg doit conserver la responsabilité et l'imputabilité ultimes en ce qui concerne la prise des décisions politiques et financières touchant tous les contribuables de Winnipeg. Accorder des pouvoirs d'autorisation accrus aux comités municipaux est contraire à la promotion d'une gestion saine de la Ville; en outre, cela favorise l'instauration d'un esprit de clocher en suscitant la comparaison et la concurrence entre les différents comités municipaux pour ce qui est des services fournis dans les divers quartiers. Cela est également contraire à l'esprit dans lequel a été créée la conurbation de Winnipeg. De même, le fait d'exiger que les frontières des comités municipaux correspondent à celles du Service de la voirie, de l'eau et des égouts est propice à un véritable esprit de clocher, car cela favorise la comparaison et la compétition entre les six zones de la Ville. À propos d'esprit de clocher, la question qui nous a le plus préoccupés est la suivante : «où se termine la volonté de participation et où commence l'esprit de clocher?»

La plupart de ceux qui ont soigneusement examiné le rôle et l'efficacité des comités municipaux ont envisagé trois options principales :

(i) soit donner aux comités municipaux l'autorité, l'appui et les ressources nécessaires pour qu'ils puissent fonctionner efficacement, comme l'ont si bien recommandé les Comités de révision de 1976 et de 1986;

(ii) soit les remplacer par un mécanisme plus efficace permettant la participation des citoyens en ce qui concerne les questions municipales et l'urbanisme;

(iii) soit les éliminer carrément.

Pour élaborer notre recommandation, nous avons utilisé deux repères : l'importance de la participation du public et la singularité du système de comités municipaux. Cependant, nous ne pouvions pas négliger plusieurs considérations fondamentales :

- l'insatisfaction passée et actuelle des citoyens à l'égard des comités municipaux;

- la réticence passée des différents gouvernements provinciaux à accroître le pouvoir des comités municipaux en matière de prise de décision;

- le manque d'appui de la part du Conseil municipal de la Ville de Winnipeg envers les comités municipaux;

- le peu de soutien accordé par la Ville de Winnipeg aux groupes consultatifs de résidents;

- l'esprit de clocher résultant du système de comités municipaux;

- le fait que les conseillers consacrent beaucoup de temps aux questions touchant les comités municipaux par comparaison au temps qu'ils passent à examiner celles qui ont trait à la politique municipale;

- le fait que les comités municipaux alourdissent le processus de prise de décision à l'Hôtel de ville;

- le fait que le Conseil municipal n'ait pas réussi à obtenir que les comités municipaux élaborent et mettent en oeuvre des plans régionaux.

Il paraît évident qu'il faut restructurer le système des comités municipaux, mais, à notre avis, il serait futile de proposer des modifications massives pour en améliorer l'efficacité, comme d'autres l'ont fait avant nous. En général, les recommandations antérieuses ont été ignorées et elles n'ont pas permis d'améliorer les comités. De plus, nous ne sommes pas prêts à recommander la suppression des comités municipaux, surtout après nos audiences publiques, sans avoir au préalable trouvé une solution de rechange efficace et raisonnable permettant la participation des citoyens. Au cours des audiences, les intervenants ont continuellement souligné l'importance d'une telle participation. Enfin, et c'est le plus important, nous ne pensons pas que la Province puisse ou doive légiférer en ce qui concerne la participation des citoyens au niveau des quartiers.

En 1972, en raison de la restructuration massive de la Ville de Winnipeg, la Province pouvait, peut-être à juste titre, légiférer en matière de participation du public; toutefois, à notre avis, c'est la raison principale pour laquelle le Conseil a été incapable d'accroître le niveau de participation, puisqu'il incombait à la Province, et non à la Ville, de mettre au point un mécanisme permettant d'assurer une participation effective des citoyens. En outre, et sans aucun doute, il revient au conseiller

d'encourager ses électeurs à participer à la gestion de la Ville. Rien n'empêche un conseiller ou un groupe de conseillers de tenir des réunions publiques ou de favoriser de toute autre façon la participation des citoyens.

CONCLUSION

Nous pensons que la Province doit agir maintenant, car le maintien du statu quo ne profite à personne. Par conséquent, nous recommandons que toutes les dispositions de la Loi touchant les comités municipaux et les groupes consultatifs de résidents soient supprimées et remplacées par une mesure permettant au Conseil municipal d'établir sa propre structure pour promouvoir la participation effective des citoyens sur toutes les questions municipales et d'urbanisme. Nous recommmandons aussi que les clauses relatives aux comités municipaux et aux groupes consultatifs obligatoires soient éliminées de la Loi au moyen d'une mesure de temporisation, et ce, à compter du 1er novembre 1992, après les élections municipales de la même année.

Nous pensons qu'en vertu de la modification proposée, il incombera clairement aux personnes directement responsables devant les citoyens de Winnipeg de veiller à ce que la population ait son mot à dire sur les questions municipales et d'urbanisation. De plus, le Conseil municipal aura la souplesse nécessaire pour gérer plus efficacement ses propres affaires. Enfin, la Province pourra clarifier et rationaliser son rôle pour ce qui est des questions touchant l'administration locale.

Dans l'alternative, si la Province décide de maintenir des comités municipaux obligatoires, nous suggérons que leur nombre soit ramené de six à cinq. Étant donné que l'on propose de réduire le nombre de conseillers, il ne sera plus possible de garder six comités municipaux ou plus. Comme on a pu le constater dans le quartier de St. James-Assiniboia, dont le comité compte trois conseillers, un comité municipal doit être composé d'au moins quatre conseillers pour être efficace. À cause des conflits d'emploi du temps et de l'absentéisme, le Comité de St. James-Assiniboia se retrouve souvent avec deux conseillers seulement pour étudier et régler des problèmes. Cependant, étant donné que le nombre de cinq comités semble être celui qui corresponde le mieux à la délimitation naturelle de la Ville et à la répartition de la population, cela implique nécessairement qu'il faut institutionnaliser le nombre de trois conseillers par comité municipal dans toute la Ville.

En fin de compte, après avoir essayé de mettre à jour le concept de comité municipal, nous avons décidé de l'éliminer. Nous n'avons pas réussi à diviser la Ville en trois ou quatre comités seulement, car la population est inégalement répartie (voir la Recommandation 2.0 : Taille du Conseil, note n° 4).

RECOMMANDATION 2.0 : NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX

Le Comité recommande :

2.1 QUE le nombre des conseillers municipaux de Winnipeg soit réduit à quinze personnes;

2.2 QUE le Conseil municipal de Winnipeg examine les comités et commissions qui sont de son ressort afin de remplacer tous les conseillers ou une partie d'entre eux par des simples citoyens.

JUSTIFICATION

Le mandat du Comité stipule que le nombre de conseillers municipaux de Winnipeg devrait être compris entre douze et quinze et que les recommandations à cet effet devraient être accompagnées des motifs les justifiant. Nous avons néanmoins examiné la possibilité de dépasser les chiffres indiqués dans notre mandat. Cependant, étant donné les limites imposées par celui-ci, l'importance des conséquences de la réforme générale du Conseil qui a été proposée et la nécessité de maintenir intacte l'obligation de rendre compte et de représenter au mieux les habitants, nous recommandons que la composition du Conseil municipal de Winnipeg soit ramenée de 29 à 15 personnes.

Le Conseil municipal de 15 membres

Dans les limites du mandat qu'on nous avait confié, nous avons jugé que le nombre de quinze conseillers municipaux était celui qui était le plus acceptable et le plus commode, tant du point de vue du fonctionnement pratique du Conseil que de son acceptation par le public. En outre, on peut raisonnablement espérer qu'un Conseil de quinze membres examinera et préparera les politiques de la Ville de Winnipeg avec un esprit beaucoup plus ouvert.

Ce nombre de quinze, ajouté aux réformes recommandées dans le présent rapport, semble être le plus adapté pour répondre aux préoccupations exprimées au cours des audiences publiques quant au fait que la réduction du nombre de conseillers municipaux risquait de correspondre à une baisse du niveau de représentation. Ainsi, grâce à la réorganisation proposée du processus de participation des citoyens et de celui des audiences (voir Recommandation 1.0 : Comités municipaux), nous pensons que les habitants pourront plus facilement exposer leurs préoccupations à l'Hôtel de ville et obtenir le règlement des questions municipales et des problèmes d'urbanisme. De plus, cette réorganisation devrait permettre de réduire l'emploi du temps

extrêmement chargé qu'impose aux conseillers municipaux le système actuel des comités municipaux. Les conseillers devraient ainsi avoir davantage de temps pour s'occuper efficacement des questions importantes qui intéressent la Ville tout entière et les communautés. En outre, grâce à la création du poste d'Ombudsman de la Ville de Winnipeg (juillet 1991), les habitants auront à leur disposition une autre voie de recours pour faire règler leurs problèmes.

Par ailleurs, un système comportant quinze conseillers pour quinze quartiers électoraux (voir Recommandation 6.0 : Quartiers électoraux représentés par un seul conseiller) fonctionne tout aussi bien, qu'il y ait des comités municipaux ou non. Si la Province ou la Ville décidait de conserver un système de comités municipaux, on pourrait diviser la Ville soit en cinq secteurs avec trois conseillers, soit en trois secteurs avec cinq conseillers[4].

Un conseil municipal de quinze membres permettrait également d'avoir un niveau de représentation comparable à celui d'autres grandes villes canadiennes (voir Tableau 1). Avec un conseil de quinze membres, chaque élu représenterait à peu près 41 000 habitants. Actuellement, ce taux est d'environ un conseiller pour 21 000 résidents. Nous pensons que le niveau de représentation assuré par un conseil de quinze membres est à la fois réaliste et réalisable. En fait, si l'on tient également compte de notre recommandation de conserver un seul membre par quartier électoral, le niveau de réceptivité et de responsabilité des conseillers ne devrait pas diminuer le moins du monde. Si l'on veut rationaliser et alléger encore plus la charge de travail des conseillers, le Conseil municipal pourrait revoir la composition des nombreux comités et autres commissions placés sous sa responsabilité, afin de remplacer ces personnes par de simples citoyens, le cas échéant. Nous avons remarqué qu'on avait déjà très souvent recours à de simples citoyens pour beaucoup de comités et commissions de la Ville, toutefois il est peut-être possible de le faire encore plus fréquemment. En libérant certains conseillers des fonctions

---

4 Au cours des audiences publiques, la possibilité de diviser la Ville en trois secteurs, chacun séparé par une rivière, a soulevé un certain intérêt. Un secteur serait constitué par la région située à l'est de la Rouge; un second secteur par la région située au nord de l'Assiniboine, et le troisième par la région située au sud de cette dernière. Nous avons examiné de près cette solution, mais nous nous sommes aperçus que la répartition inégale de la population posait quelques problèmes. En effet, 35 p. 100 environ de la population de Winnipeg réside dans le premier secteur, 33 p. 100 dans le deuxième et 31 p. 100 dans le troisième.

qu'ils occupent au sein de quelques comités et commissions, on permettrait également au Conseil municipal d'utiliser les vastes ressources dont la Ville dispose dans les divers groupes consultatifs de résidents.

Nous avons observé que le Livre Blanc de 1990 donnait comme norme un nombre de 10 000 résidents pour un élu. C'est pour cette raison qu'on a créé la conurbation de Winnipeg avec cinquante conseillers et cinquante quartiers électoraux, et que les limites de ces derniers ont été tracées dans le but exprès de respecter le critère des 10 000 personnes. De plus, comme le précisait le rapport de 1976 du Comité d'étude :

> Il ne semble pas que le chiffre de 10 000 personnes par quartier électoral qui a été retenu comme norme soit motivé par une raison précise et impérieuse.
>
> Il n'existe pas de nombre d'habitant par représentant qui soit universellement reconnu. Autant que nous le sachions, aucune autre ville canadienne ne fixe le nombre de ses conseillers d'après le nombre des habitants pouvant être efficacement représentés par une seule personne. En fait, ce taux varie énormément d'une ville à l'autre. Ainsi, avec cinquante-cinq conseillers municipaux et une population de 1 213 352 habitants, Montréal dispose d'un représentant élu pour 22 061 personnes. Dans la Ville de Toronto, il y en a un pour 32 400 personnes, à Edmonton le chiffre est de 36 152, à Calgary de 33 609 et, à Vancouver, de 42 625. Comme on l'a vu, on a fixé le nombre actuel des conseillers municipaux de la Ville de Winnipeg - 50 - en partant de l'idée qu'un conseiller peut dispenser ses services de la façon la plus efficace à une population comprise entre 10 000 et 12 000 personnes. (p. 91-92)
> (traduction libre)

Comme l'ont confirmé un certain nombre de conseillers et d'anciens conseillers qui se sont présentés devant nous, le fait d'avoir une proportion inférieure ne signifie pas nécessairement qu'on pourra s'adresser plus facilement à un conseiller, que celui-ci sera plus sensible aux problèmes de son électorat ou plus responsable devant lui. Dans une large mesure, ces considérations dépendent presque toujours de chaque conseiller.

Nous estimons qu'un conseil municipal de quinze membres prendra des décisions avec plus d'ouverture d'esprit et d'efficacité. En créant la Ville de Winnipeg, on visait l'unité. Toutefois, on nous avait répété à maintes reprises que la structure municipale actuelle encourageait la concurrence au sein de la Ville plutôt que la coopération, car elle dressait un quartier électoral ou une communauté contre l'autre. Il est clair qu'un tel esprit de clocher empêche ou décourage toute tentative visant à préparer ou à établir des priorités pour l'ensemble de la Ville. S'il existe un élément important sur lequel reposent toutes nos recommandations, c'est bien le désir de donner au Conseil municipal de Winnipeg un cadre lui permettant de faire une

planification efficace pour la Ville tout entière. Nous sommes convaincus que les modifications proposées encourageront chaque conseiller à considérer la politique municipale d'un point de vue plus global, tout en lui laissant ses responsabilités à l'égard de la communauté.

Pour terminer, nous estimons qu'avec quelques légères modifications, un conseil de quinze membres pourrait aisément s'adapter à la structure municipale actuelle (c'est-à-dire le comité exécutif de politique générale, les comités permanents, etc.). Dans le cadre de notre mandat, nous estimons que c'est la meilleure solution, si l'on veut conserver une ressemblance avec la façon dont les quartiers sont divisés depuis longtemps.

TABLEAU 1

POPULATION, NOMBRE DE QUARTIERS ÉLECTORAUX, TAILLE MOYENNE DES QUARTIERS ÉLECTORAUX ET NOMBRE DE CONSEILLERS ET ÉCHEVINS*

Ville	Population	Nombre de quartiers	Population moyenne des quartiers	Nombre d'échevins/ conseillers
Vancouver (C.-B.)	431 147	10	43 100	10
Calgary (Alberta)	657 118	14	46 900	14
Edmonton (Alberta)	576 249	6	96 000	12
Toronto (Ontario)	606 247	16	37 900	16
Etobicoke) (Ontario)	302 973	12	25 200	12
Scarborough (Ontario)	470 406	14	33 600	14
London (Ontario)	281 745	7	40 200	14
Mississauga (Ontario)	382 000	9	42 400	9
Ottawa (Ontario)	305 438	15	20 500	15
Hamilton (Ontario)	307 160	8	38 400	16
	POPULATION MOYENNE DES QUARTIERS :		42 400	
		WINNIPEG		
Actuel	613 928**	29	21 200	29
Proposé	613 928	15	40 900	15
Proposé	613 928	12	51 100	12

* Au 20 mars 1990

** Service d'urbanisme de la Ville de Winnipeg - Projections 1991

Source : Ministère manitobain des Affaires urbaines

À notre demande, le Service d'urbanisme de la Ville de Winnipeg a examiné la structure qu'aurait éventuellement la Ville avec quinze quartiers électoraux et il nous a remis un plan comportant les limites électorales que l'on pourrait avoir en fonction des critères concernant les quartiers et la population (voir Annexe B).

Le Conseil municipal de douze membres

À de nombreux égards, un conseil de douze membres est la solution idéale. Sur le plan pratique, il s'est révélé être celui dont le fonctionnement était le plus aisé. Il s'intégrait d'une façon idéale à l'organisation actuelle de la Ville et était le mieux adapté à sa structure, sur le plan de la population, des quartiers et des caractéristiques des communautés.

Nous formulons, cependant, de sérieuses réserves en ce qui concerne son acceptation par le public. Nous pensons que, si l'on passait à un conseiller pour quelque 51 000 habitants, la population jugerait le changement trop abrupt et peut-être même anti-démocratique. C'est en tout cas ce que nous ont fait savoir les nombreuses délégations qui se sont présentées devant nous.

Le Conseil municipal de treize et quatorze membres

Aucun de ces deux types de conseil ne présentait de caractéristiques ou d'aspects intéressants ou exceptionnels les rendant acceptables. Les tentatives menées pour définir des circonscriptions électorales avec l'un ou l'autre de ces types de Conseil n'ont pas donné de résultats positifs ni abouti à des solutions meilleures que celles du système actuel.

Le Conseil municipal de seize membres

Le Conseil de seize membres pourrait facilement s'intégrer à la structure actuelle de la Ville de Winnipeg. C'était également l'un des formules les plus populaires parmi les délégations favorables à une réforme. Un grand nombre de ces dernières ont proposé une division de la Ville en quatre secteurs avec chacun quatre conseillers. Cependant, à cause de la répartition inégale de la population de Winnipeg et de la nécessité de garder un nombre relativement égal d'habitants dans les secteurs des comités municipaux et les quartiers électoraux, on n'a pas réussi à parvenir à une solution efficace. Avec ce système de seize conseillers municipaux, il n'a pas été possible de créer un modèle de quartier électoral présentant un avantage quelconque.

Le Conseil municipal de dix-huit membres

En seconde position derrière le conseil de douze membres, celui de dix-huit membres s'est avéré le plus pratique. Ce type de Conseil pourrait être aménagé de façon à s'adapter aux limites actuelles des quartiers et des districts. La représentation par quartier électoral serait d'environ 34 100 habitants par conseiller municipal.

CONCLUSION

Finalement, nous considérons qu'en restant dans certaines limites, il est possible de travailler avec n'importe quel nombre de conseillers municipaux; c'est ce qu'ont clairement prouvé les résultats obtenus par des commissions d'enquête précédentes. En fin de compte, la taille du Conseil municipal relève d'un choix arbitraire et est une question de jugement. On devra, toutefois, faire très attention au moment de choisir le nombre de conseillers, pour que, dans la mesure du possible, la répartition de la population, les limites géographiques naturelles, les caractéristiques des quartiers, la juste représentation des habitants et les responsabilités politiques soient respectées. En ne le faisant pas, on pourrait s'exposer à des accusations d'interférence ou de «manoeuvres» politiques.

Lorsqu'on modifie les limites des circonscriptions électorales, il faut tenir compte d'un élément clé qui est la nécessité de préserver les quartiers. Il est difficile de concevoir un cas où il serait justifié de diviser des quartiers pour fixer ces limites. Il y a pourtant eu des cas de divisions de quartiers dans le passé et il y en a à l'heure actuelle. Plusieurs délégations ont critiqué cela et beaucoup d'entre elles ont insisté sur le fait qu'il fallait protéger et préserver les différents quartiers de Winnipeg. Il est évident qu'avec de grandes divisions électorales, il est plus facile de respecter l'intégrité des quartiers.

RECOMMANDATION 3.0 : CONSEILLERS À TEMPS PLEIN

Le Comité recommande :

3.1 QUE les postes de conseillers de la Ville de Winnipeg soient considérés comme des postes à temps plein, mais qu'il n'y ait pas de règlementation officielle à cet effet;

3.2 QUE le Conseil municipal de Winnipeg examine s'il est nécessaire d'attribuer aux conseillers du personnel de soutien supplémentaire;

3.3 QU'on modifie la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, afin qu'au début de chaque année où a lieu une élection municipale, le ministère manitobain des Affaires urbaines mette en place une commission indépendante chargée de la rémunération des membres du conseil qui recommandera au Conseil municipal de Winnipeg le montant des salaires et des avantages sociaux à verser aux conseillers municipaux au cours du mandat suivant.

JUSTIFICATION

Au cours des audiences publiques, la plupart des délégations ont approuvé en principe l'idée d'avoir des conseillers municipaux à temps plein et ils en ont reconnu la nécessité. En fait, la majorité des conseillers considèrent déjà qu'ils occupent des postes à temps plein et même davantage. Toutefois, l'avis général était qu'il ne fallait pas définir ces postes comme des postes à temps plein dans la législation, et ce pour plusieurs raisons :

- un conseil municipal à temps plein ne garantirait pas nécessairement un sens plus poussé de la responsabilité des membres envers l'électorat, une meilleure disponibilité des conseillers ni une plus grande compréhension de leur part;

- un conseil municipal à temps plein pourrait être la cause de conflits supplémentaires entre le Conseil et l'administration, si, du fait qu'ils ont plus de temps, les politiciens s'occupaient davantage des questions administratives courantes;

- avec un conseil municipal à temps plein, les conseillers municipaux ne pourraient pas occuper un emploi ni avoir des intérêts commerciaux à l'extérieur, ce qui pourrait décourager des candidats éventuels.

Nous souscrivons aux observations émises par les délégations et nous pensons que ce sont les exigences d'un poste au Conseil municipal qui devraient déterminer si ce poste doit être à temps plein ou à temps partiel. Pour l'essentiel, ce n'est pas en statuant sur ce sujet qu'on garantira que les besoins de la Ville et de ses habitants seront mieux satisfaits. La compréhension et la disponibilité d'un élu dépendent depuis toujours, et continueront vraisemblablement de dépendre uniquement des priorités et de la personnalité de cette personne.

Nous invitons vivement le Conseil municipal de Winnipeg à se pencher sur la question de savoir quelle devrait être l'importance du personnel de soutien mis à la disposition des conseillers. C'est une question qui deviendra essentielle si l'on choisit de réduire le nombre de conseillers, comme on l'a proposé. Bien qu'il s'agisse d'un sujet préoccupant soulevé par plusieurs des conseillers qui se sont présentés devant nous, il est ironique de constater que, jusqu'à présent, le Conseil municipal a évité d'aborder directement ce problème. Tout en reconnaissant que le fait d'engager du personnel de soutien peut avoir des incidences financières, nous tenons à signaler que le Conseil municipal possède depuis longtemps l'autorité voulue pour régler cette question. Quoi qu'il en soit, il serait possible d'affecter au soutien de conseillers moins nombreux les employés et les fonds excédentaires provenant de la suppression des comités municipaux.

On pourrait ajouter que l'attribution d'un personnel de soutien à ces conseillers municipaux n'est pas une idée nouvelle au Canada (voir Tableau 2). Un grand nombre de municipalités canadiennes importantes fournissent actuellement à leurs fonctionnaires municipaux toute une gamme de services dans les domaines du secrétariat, de l'administration ou de la recherche. Lorsqu'on attribue du personnel de soutien aux conseillers municipaux, on cherche à les aider dans leurs tâches administratives et à leur laisser davantage de temps pour s'occuper directement de leur électorat. Il est à noter qu'il y a actuellement à l'Hôtel de ville dix-sept bureaux disponibles pour les conseillers municipaux.

Au cours de nos audiences publiques, les discussions concernant la rémunération qu'il conviendrait de donner aux membres d'un conseil municipal réduit mais à temps plein ont souligné la gravité des lacunes du système actuel de rémunération et d'avantages sociaux. Actuellement, l'article 25 de la *Loi sur la Ville de Winnipeg* permet au Conseil municipal de fixer par arrêté les indemnités annuelles et supplémentaires de ses membres. En vertu de l'article 25, le Conseil peut également nommer un comité d'étude des rémunérations indépendant, dans le but d'examiner les indemnités et les avantages sociaux versés aux membres du Conseil. Toutefois, vu les sensibilités politiques en jeu, le Conseil municipal semble rarement trouver

un moment propice pour voir si ses propres salaires et avantages sociaux sont acceptables. Comme le mentionnait le rapport du Comité de révision de 1986 :

> Il faudrait mettre en place un mécanisme qui garantirait l'équité et permettrait au Conseil municipal d'obtenir un avis objectif avant de prendre une décision sur un sujet qui pourrait à la fois être embarrassant et avoir des répercussions sur la scène politique. (p. 34)
> (traduction libre)

En conséquence, nous pensons qu'il faudrait revoir le mécanisme de rémunération et d'avantages sociaux et le remplacer par un autre système. Nous recommandons qu'en janvier de chaque année où se tiendra une élection, le ministère des Affaires urbaines mette en place une Commission indépendante chargée de la rémunération des membres du Conseil pour examiner la question des salaires et des avantages sociaux. Le 1er mai de cette année-là, au plus tard, cette Commission soumettrait son rapport accompagné de recommandations au Conseil municipal de Winnipeg. À son tour, le Conseil sortant serait chargé de fixer les salaires et avantages sociaux du nouveau Conseil le 1er juillet de chaque année où se tiendra une élection, ou avant cette date. Nous proposons qu'entre ces années, les augmentations soient limitées à celles de l'indemnité de vie chère.

TABLEAU 2

DONNÉES CONCERNANT LES POSTES À TEMPS PARTIEL ET À TEMPS PLEIN DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Municipalité	Nombre de conseillers	Bureaux dans l'Hôtel de ville	Nombre de politiciens municipaux ayant une autre activité[1]	Salaire annuel de base[2]	Nombre total de personnes de soutien par conseiller	Nombre moyen de personnes affectées[3] à un conseiller	Effectif disponible pour les recherches
Calgary	14	Oui	7 ou 50 %	(88)$29 483	1,71	1,5	3
Hamilton	16	Oui	8 ou 50 %	(88)$33 204	0,56	0,5	0
Montréal	58	Partagés	30 ou 52 %	(88)$24 390	0,05	0	0
Ottawa	15	Oui	2 ou 15 %	(84)$35 006	1,75	1,5	0
Québec	21	Partagés	17 ou 80 %	(84)$15 152	0,23	0	2
Toronto	22	Oui	5 ou 22 %	(88)$44 678	2,2	2	0
Winnipeg	29	Partagés	24 ou 83 %	(91)$24 760	0,03	0	0

1. Ces renseignements ont été établis à partir des indications fournies par le personnel administratif et n'ont pas un caractère officiel.
2. Non compris les versements effectués au titre des remboursements ni le paiement des travaux de comités, etc. (88) signifie 1988.
3. Personnel de réception et de supervision inclus.

Sources : Journal de l'Institut d'administration publique du Canada, volume 33, 1990, p. 490

RECOMMANDATION 4.0 : DURÉE DU MANDAT DU CONSEIL

Le Comité recommande :

4.1 QUE la durée du mandat des conseillers municipaux de la Ville de Winnipeg passe de trois à quatre ans.

JUSTIFICATION

Bien que nous soyons parfaitement conscients des conséquences que cette mesure peut avoir sur les élections municipales et celles des conseils scolaires de toute la province, deux facteurs essentiels nous ont amenés à recommander que la Province examine la possibilité de porter à quatre ans la durée du mandat du Conseil : le coût des élections et la planification à long terme.[5]

Il faut s'attendre à voir le coût des campagnes électorales augmenter considérablement dans les quartiers électoraux les plus importants. Comme l'ont indiqué de nombreuses délégations au cours des audiences publiques, obliger les candidats à subir tous les trois ans des dépenses électorales considérables pourrait se révéler excessif et contribuer à dissuader les gens de poser leur candidature. Au cours des discussions, on a fréquemment mentionné une autre solution qui consisterait à utiliser éventuellement les fonds publics pour subventionner les campagnes électorales, ou à instaurer un système de crédits d'impôt pour contribuer à leur financement. Bien que ce soit une question qui dépasse nettement le cadre de notre mandat, nous estimons que le sujet du coût des élections devrait faire l'objet d'un examen approfondi, compte tenu de la proposition d'augmenter la dimension des quartiers électoraux qui a été présentée au gouvernement. Nous pensons donc que ces possibilités méritent d'être étudiées plus avant par la Province et la municipalité et que des mesures devront nécessairement être prises avant les prochaines élections municipales.

Étant donné que ces élections entraînent des dépenses importantes pour la municipalité, si l'on porte à quatre ans la durée du mandat du Conseil municipal, il en résultera des économies pour la Ville de Winnipeg. En effet, elle économisera le coût d'une élection municipale tous les douze ans (c'est-à-dire qu'il y aura trois élections municipales au lieu de quatre tous les douze ans).

---

5 Cette remarque est également valable pour toutes les municipalité rurales et divisions scolaires du Manitoba.

Nous avons également entendu à de nombreuses reprises des remarques formulées par différentes personnes, et notamment par des conseillers municipaux et d'anciens conseillers, qui ont souligné la difficulté de préparer des politiques et des plans à long terme dans un délai effectif de deux ans. Les délégations ont fait remarquer que, compte tenu du temps exigé pour les élections et d'une période d'adaptation indispensable, il restait trop peu de temps pour travailler d'une façon constructive à une planification et à l'élaboration de politiques de longue portée. On nous a bien fait comprendre qu'il était indispensable de réfléchir à long terme afin que la Ville puisse avoir une certaine vision ou stratégie. Si l'on donne aux élus davantage de temps entre les élections, on leur permettra, pensons-nous, de ne pas se préoccuper uniquement des simples limites des quartiers ou de la prochaine élection et de réfléchir à une planification et à des politiques à long terme.

RECOMMANDATION 5.0 : DÉLIMITATION DES QUARTIERS ÉLECTORAUX

Le Comité recommande :

5.1 QUE la Ville de Winnipeg ne soit pas restructurée en quartiers électoraux triangulaires;

5.2 QUE la *Loi sur la Ville de Winnipeg* soit modifiée pour que la représentation équitable de la population soit assurée dans tous les quartiers électoraux, comités municipaux ou divisions sectorielles de la Ville;

5.3 QUE la nouvelle configuration des limites électorales tienne compte de l'intégrité des quartiers de Winnipeg et de ses caractéristiques culturelles, de même que des besoins spécifiques et du caractère du centre-ville;

5.4 QUE toutes les divisions électorales de la Ville de Winnipeg portent des noms brefs, d'origine historique.

JUSTIFICATION

Le concept des quartiers électoraux «triangulaires» est celui qui, au cours des audiences publiques, a suscité le plus de réactions. Presque toutes les délégations se sont dites fortement préoccupées par l'incidence à long terme d'une nouvelle délimitation des quartiers électoraux fondée sur ce concept. Quel qu'ait été l'endroit où se tenaient les audiences, toutes les délégations ont insisté sur l'importance qu'elles attachaient au maintien d'une représentation équitable et appropriée du centre-ville.

Les habitants de Winnipeg reconnaissent toute l'importance et la spécificité du centre-ville, qu'il s'agisse des besoins particuliers de ce secteur, de ses intérêts ou de son caractère. Les délégations nous ont régulièrement fait valoir que les résidents du centre-ville verraient leur pouvoir politique s'éroder si ce quartier devenait le centre d'un modèle circulaire à secteurs triangulaires; autrement dit, que cette configuration fragmenterait le centre-ville en parties «plus faibles». Il en est ressorti que, sans représentation équitable, les préoccupations d'un centre fragmenté seraient inexorablement assujetties aux besoins des banlieues plus grandes. Nous nous prononçons donc fortement en faveur d'une nouvelle délimitation des quartiers électoraux de Winnipeg qui respecte les droits des résidents du centre-ville à une représentation entière et équitable.

Pour ce qui est de la délimitation appropriée des quartiers électoraux de Winnipeg durant la Phase II de la révision, nous recommandons que la Province tienne compte d'un certain nombre de facteurs importants. Ces facteurs ont été mis en valeur pendant toutes les audiences publiques et ont également fait l'objet de nombreuses discussions au sein des anciens comités de révision de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*. C'est ainsi que nous souscrivons de façon générale à plusieurs recommandations du Comité de révision de 1986 en ce qui concerne la composition et le remaniement des quartiers électoraux. Parmi ces recommandations, citons :

- population égale par représentant;
- nouvelle délimitation des quartiers électoraux pour mieux servir leurs intérêts communs et favoriser la collaboration entre ces quartiers;
- atténuer l'esprit d'identification à un quartier donné, qui remonte à la période antérieure à la création de la conurbation de Winnipeg;
- délimiter les quartiers électoraux à partir d'un ensemble de quartiers identifiables, qui partagent les mêmes priorités et les mêmes intérêts;
- ne pas établir les limites en fonction de districts ni de projets de travaux publics présentant une certaine commodité sur le plan administratif.

La plupart de ces questions, y compris la représentation équitable de la population, sont clairement précisées au paragraphe 6(3) de la Loi, selon lequel :

> En procédant à la délimitation des quartiers, la Commission tient compte des facteurs suivants :
> a) les intérêts communs ou diversifiés de la population;
> b) les moyens de communication entre les différentes parties des quartiers;
> c) la topographie des quartiers;
> d) tout autre facteur semblable et pertinent.
> Elle peut permettre un changement des normes de population d'un quartier si, à son avis, ces facteurs rendent ce changement souhaitable. Cependant, le nombre de résidents d'un quartier de la Ville ne peut en aucun cas être supérieur ni inférieur de 10 % au quotient obtenu en vertu du paragraphe (2).[6]

---

6 Aux termes du paragraphe (2), un quotient est établi pour chaque quartier de la Ville en divisant par 29 la population totale de la Ville déterminée par le dernier recensement effectué en vertu de la *Loi sur la statistique* (Canada).

Nous recommandons que le paragraphe 6(3) soit modifié et qu'il s'applique également à toutes les formes de comités municipaux et de secteurs.[7] La représentation démographique équitable doit être assurée à tous les niveaux des divisions électorales (c'est-à-dire à celui des quartiers électoraux, des comités municipaux et des secteurs). Selon certains, les comités municipaux actuels pourraient être perçus comme un exemple de «charcutage» électoral, du fait qu'ils se situent pour la plupart dans des districts relevant du Service de la voirie, de l'eau et des égouts, et qu'ils ne tiennent pas compte des différences de population entre les six localités.

Ainsi, il n'est pas juste qu'il n'y ait que trois conseillers au Comité municipal de St. James-Assiniboia, et six dans celui d'Assiniboine Park-Fort Garry, alors que tous les autres comités en ont cinq. Par ailleurs, le nombre inégal de conseillers et les différences de population entre les régions municipales sont une source d'inéquités. Nous proposons dès lors que la Province légifère la nécessité de se prévaloir de la différence de population de 10 p. 100 dans la disposition de temporisation prévue pour les comités municipaux, ce qui permettrait au Conseil municipal, s'il désire conserver les comités municipaux après le 1er novembre 1992, de ne le faire qu'au prorata de la population, des quartiers électoraux et des conseillers.

Nous recommandons fortement que la nouvelle délimitation proposée des quartiers électoraux ne soit pas fondée sur les districts relevant du Service de la voirie, de l'eau et des égouts, du fait que «cette délimitation ne permet pas un cadre géographique adéquat pour la prise de décisions politiques» (traduction libre)[8]. En effet, elle encourage l'esprit de clocher en favorisant les comparaisons de coûts et la concurrence par habitant pour ce qui est des normes de service ou des dépenses des différents comités municipaux.

Nous recommandons également que toute nouvelle délimitation des quartiers électoraux de la Ville de Winnipeg tienne dûment compte des intérêts de la communauté francophone. Compte tenu des liens étroits que Saint-Norbert entretient avec la communauté francophone sur les plans de la culture et du patrimoine, nous proposons que l'on s'efforce d'intégrer Saint-Norbert aux régions actuelles de Saint-Boniface et de Saint-Vital. Leur fusion et

---

7 La différence de 10 p. 100 dans la population ne devrait pas s'appliquer aux districts relevant du Service de la voirie, de l'eau et des égouts, ni à toute autre division administrative plutôt qu'électorale.

8 *Final Report, 1986 City of Winnipeg Act Review Committee*, p. 41.

l'application de la Partie III de la Loi (services bilingues) à Saint-Norbert et aux régions pertinentes du quadrant sud-est de la Ville ont fait l'unanimité lors des audiences publiques.

Enfin, pour ce qui est du choix des noms des divisions électorales de Winnipeg, nous recommandons fortement d'éviter l'utilisation du trait d'union. Il s'agit d'un usage encombrant et coûteux (à cause des frais d'impression), qui favorise également l'esprit de clocher. Les divisions électorales devraient plutôt porter des noms simples, traditionnels et d'origine historique.

RECOMMANDATION 6.0 : QUARTIERS ÉLECTORAUX REPRÉSENTÉS PAR UN SEUL CONSEILLER

Le Comité recommande :

6.1 QUE les conseillers de la Ville de Winnipeg continuent d'être élus dans des quartiers électoraux représentés par un seul conseiller.

JUSTIFICATION

On estime, de façon générale, que les quartiers électoraux de Winnipeg qui ne sont représentés que par un seul conseiller se caractérisent par un style de gouvernement particulariste, obnubilé par les intérêts des groupes locaux. Les témoins ont fréquemment utilisé des expressions telles que «esprit de quartier» et «mentalité de quartier» pour illustrer le fait que le système actuel des petits quartiers incite le Conseil municipal à se préoccuper davantage des questions municipales de portée locale que de celles qui intéressent la Ville dans son ensemble. De telles expressions semblent avoir stigmatisé le système de quartiers représentés par un seul conseiller depuis que Winnipeg a adopté le modèle de 50 quartiers électoraux. Comme le précise le Comité de révision de 1976 :

> Certains étaient également d'avis que la création de quartiers électoraux représentés par un seul conseiller pour quelque 10 000 personnes faisait de cet élu un prisonnier, non seulement de ses électeurs, mais aussi des attitudes locales et des intérêts hérités des précédentes administrations municipales. C'est cette étroitesse d'esprit qui a essentiellement contribué au fait que le Conseil municipal n'a pas pu s'occuper efficacement des problèmes de grande envergure intéressant la Ville, ni établir de plans et de politiques et agir en chef de file pour sauvegarder les intérêts de la Ville. Au dire de ces témoins, la meilleure façon de régler ce problème serait de modifier les limites des régions municipales, de telle sorte qu'elles ne correspondent plus à celles des anciennes municipalités. (page 90) (traduction libre)

Par contre, lors des audiences publiques et au sein du Comité de révision, il a souvent été question des avantages d'un système où les quartiers électoraux seraient représentés par plusieurs conseillers élus par l'ensemble de la population. Bien que la plupart des délégations ayant présenté des exposés se soient prononcées en faveur du maintien des quartiers représentés par un seul conseiller, le concept des quartiers électoraux représentés par plusieurs conseillers a quand même suscité un certain intérêt.

Contrairement au système actuel voulant que les quartiers électoraux ne soient représentés que par un seul conseiller, le concept de quartiers représentés par plusieurs conseillers favorise une meilleure planification à l'échelle de la Ville, les conseillers n'étant plus tenus de se consacrer exclusivement aux problèmes locaux dans le but de se faire élire ou réélire. Ce concept permet également aux candidats de mener une campagne portant sur un plus grand nombre de thèmes et de se concentrer sur une plus large gamme d'intérêts. Qui plus est, le concept des quartiers électoraux représentés par plusieurs conseillers n'est pas nouveau à Winnipeg, puisqu'il a été privilégié par ses habitants jusqu'en 1972, soit avant la création de la conurbation de Winnipeg.

Nous avons été intrigués par les aspects positifs du concept des quartiers électoraux représentés par plusieurs conseillers élus par l'ensemble de la population, surtout lorsque ce concept est associé à un scrutin préférentiel[9], mais il y a quand même plusieurs problèmes dont il faut tenir compte. Ainsi, à court terme, nous craignions que les quartiers électoraux représentés par plusieurs conseillers ne suscitent davantage de confusion dans l'esprit des électeurs et que les citoyens finissent par s'en désintéresser, puisqu'ils ne pourraient plus voter pour un seul conseiller appelé à les représenter.

Certains craignaient aussi que tous les conseillers élus ne proviennent que d'un seul secteur de la Ville et qu'une certaine partie de l'électorat ne perde ainsi de son pouvoir. Enfin, il semblerait que tous les ordres de gouvernement au Canada s'éloignent du concept des quartiers électoraux représentés par plusieurs conseillers élus par l'ensemble de la population.

Après avoir attentivement étudié la question, nous recommandons le maintien des quartiers électoraux représentés par un seul conseiller. Nous estimons, en effet, que la réduction proposée dans la composition du Conseil municipal remédiera à bon nombre de lacunes perçues dans le système actuel de représentation des quartiers par un seul conseiller. C'est ainsi que la création de 15 grands quartiers électoraux représentés par un seul conseiller devrait contrebalancer l'esprit de clocher excessif que l'on déplore dans le système actuel, puisque les conseillers deviendraient moins tributaires des votes ou des exigences d'un petit nombre d'électeurs.

Par ailleurs, le fait de n'avoir qu'un seul conseiller par quartier électoral sensibiliserait davantage les élus aux besoins locaux et les rendrait plus

---

9 Voir, par exemple, la discussion relative aux scrutins préférentiels à la p. 44 du *City of Winnipeg Act Review Committee Final Report*.

responsables sur le plan politique, que ce soit dans leurs quartiers ou à l'Hôtel de ville. Ce point de vue concorde avec les constatations récentes de la Commission sur les frontières des circonscriptions électorales d'Ottawa-Carleton, selon laquelle :

> ... il est bon de n'avoir qu'un seul représentant par quartier électoral... parce que les conseillers se montrent plus responsables sur le plan politique, que les citoyens savent exactement «qui fait quoi» et que les conseillers qui pourraient représenter un même quartier risquent moins de se «refiler» leurs responsabilités les uns aux autres. Ce point de vue m'a été confirmé à l'issue de mes consultations publiques dans Ottawa-Carleton. Les dirigeants politiques locaux, les cadres administratifs, les citoyens et les représentants des groupes communautaires m'ont fait valoir que là où ce système avait été adopté, la présence de plusieurs conseillers par quartier avait entraîné des conflits inutiles, une certaine confusion et un dédoublement d'efforts. Bref, de nombreuses entraves au principe de la véritable responsabilité.[10] (p. 10) (traduction libre)

Il est un autre facteur crucial qu'il faut considérer : en maintenant 15 quartiers électoraux qui seraient chacun représentés par un seul conseiller, le centre-ville aurait de meilleurs chances d'être représenté comme région électorale distincte et d'avoir ses propres représentants. Nous estimons que c'est là un objectif de la plus haute importance.

Enfin, autre avantage à prendre en considération, la couverture médiatique des élections municipales pourrait être meilleure s'il y avait moins de quartiers électoraux et moins de dirigeants politiques. Pour les médias, il devrait être plus facile de suivre de près 15 campagnes que 29. Les électeurs pourraient ainsi devenir mieux renseignés sur la politique municipale et s'y intéresser davantage et, partant, se présenter en plus grands nombres aux urnes.[11]

Nous craignons, entre autres, que la création de quartiers électoraux plus importants n'ait une incidence sur les dépenses électorales. Comme nous en avons brièvement fait état dans la recommandation 4.0, nous nous attendons à ce que l'existence de quartiers électoraux plus importants entraîne une

---

10 Ontario, *Rapport de la Commission sur les frontières des circonscriptions électorales d'Ottawa-Carleton, 1990*.

11 Par le passé, à peine 33 p. 100 des électeurs de Winnipeg se sont présentés aux urnes durant les élections municipales.

augmentation du coût des campagnes électorales, ce qui risquerait de décourager certains candidats à se présenter aux élections. Nous tenons à rappeler que la question des dépenses électorales financées à même les deniers publics mérite d'être approfondie et qu'une décision à cet égard devrait être prise avant les élections municipales de 1992.

RECOMMANDATION 7.0 : STRUCTURE MUNICIPALE

Le comité recommande :

7.1 QUE la *Loi sur la Ville de Winnipeg* soit modifiée pour que l'on y supprime la disposition selon laquelle le Conseil municipal de la Ville de Winnipeg est tenu de créer un Comité exécutif de politique générale et quatre comités permanents;

7.2 QUE la Loi soit modifiée de telle sorte qu'il appartienne au Conseil municipal de la Ville de Winnipeg de créer le nombre voulu de comités permanents chargés de se pencher sur les fonctions suivantes : finances, administration, urbanisme, services communautaires, protection, parcs, culture, voirie, eau et égouts, et surtout la participation des habitants;

7.3 QUE la Loi soit modifiée de telle sorte que le maire puisse nommer et révoquer les présidents de tous les comités permanents du Conseil;

7.4 QUE la Loi soit modifiée pour que l'on y supprime le poste de président et que le maire devienne le chef du Conseil.

7.5 QUE le maire continue d'être élu par l'ensemble des habitants de Winnipeg;

7.6 QUE le Conseil de la Ville de Winnipeg envisage la création d'un Comité consultatif sur le centre-ville.

JUSTIFICATION

Remaniement du conseil municipal

Nous souscrivons, dans une large mesure, à l'esprit des modifications de 1989 à la *Loi sur la Ville de Winnipeg* visant à remanier et à améliorer les structures et les mécanismes politiques au sein de la Ville de Winnipeg. Nous estimons cependant que si ces modifications étaient justifiées en 1989, alors que le Conseil se composait de 29 membres, l'ampleur de la réduction préconisée dans la composition du Conseil changera radicalement la structure municipale de la Ville de Winnipeg. Le fait, par exemple, d'avoir un Conseil de 15 membres sans comités municipaux dûment mandatés permettrait de rationaliser le processus décisionnel et de traiter plus efficacement des questions qui intéressent la Ville dans son ensemble.

Avec un Conseil plus restreint et plus efficace, nous remettons en question le bien-fondé d'un Comité exécutif de politique générale. Dans sa forme actuelle, ce comité est chargé de formuler et de faire des recommandations au Conseil sur les questions d'orientation, les budgets et les arrêtés, et sur toute autre question concernant la Ville dans son ensemble. Ce comité doit également coordonner les travaux de quatre comités permanents et se prononcer sur les rapports de tous les administrateurs de la Ville. Cependant, comme nous l'ont d'ailleurs fait valoir plusieurs délégations, le Comité exécutif de politique générale est en quelque sorte devenu un «bureau central, un goulet d'étranglement» pour toutes les questions dont le Conseil municipal doit ultimement être saisi. Le temps dont dispose ce comité pour discuter des orientations de la Ville est donc limité.

Avec un Conseil plus restreint et plus efficace, l'existence d'un Comité exécutif de politique générale n'est guère justifiée. De plus, en l'absence d'un tel comité, les recommandations des comités permanents seraient directement acheminées au Conseil, ce qui rationaliserait encore plus le processus décisionnel.

De même, nous recommandons que la Ville ne soit plus tenue, aux termes de la Loi, de conserver quatre comités permanents. Entre 1977 et 1989, la création de comités permanents était laissée à la discrétion du Conseil municipal, ce qui ne l'a pas empêché, durant cette période, de garder quatre comités. Nous recommandons, une fois encore, de laisser au Conseil municipal de la Ville de Winnipeg le soin de choisir la structure municipale qu'il privilégie.

En outre, nous recommandons qu'il incombe au Conseil de veiller à ce que les habitants de Winnipeg puissent participer pleinement, ouvertement et régulièrement à la vie de leur Ville. Il s'agira alors, pour le Conseil, dans un premier temps, de reconnaître qu'il faut encourager cette participation des habitants en leur fournissant les renseignements voulus. Il est en effet indispensable que le Conseil municipal les informe bien s'il veut les sensibiliser davantage et susciter leur participation. Il faudra envisager et mettre au point différents mécanismes permettant d'accroître les échanges d'informations entre le Conseil et l'administration d'une part, et entre les habitants et l'ensemble de la collectivité d'autre part. Une solution serait, par exemple, de demander aux comités permanents, voire au Conseil, de tenir leurs réunions dans différents secteurs de la Ville, surtout lorsqu'une question touche une localité de près. Une autre possibilité serait de publier des brochures d'intérêt public portant sur les modalités de participation des habitants et sur le processus décisionnel à l'Hôtel de ville. L'objectif

général est d'obtenir de la Ville qu'elle se prononce sur la question de la participation des habitants et sur les modalités s'y rapportant, et qu'elle décide également des mécanismes devant permettre leur participation continue entre deux élections.

Parallèlement à la réduction proposée dans la composition du Conseil municipal et à l'abolition du Comité exécutif de politique générale, nous recommandons que le maire redevienne le chef du Conseil. Nous recommandons également qu'il dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des votes des conseillers. Dans la même veine, et nonobstant l'excellente prestation du président actuel, le conseiller Jae Eadie, nous recommandons que son poste soit aboli. Nous recommandons fortement qu'en sa qualité de dirigeant d'un conseil plus restreint, le maire devienne plus visible et qu'il jouisse de pouvoirs accrus pour assumer un rôle de premier plan. En tant que seul dirigeant élu par l'ensemble des habitants de Winnipeg, le maire devrait réintégrer ses fonctions de chef du Conseil municipal. Fort nombreuses sont en effet les délégations qui se sont prononcées en faveur d'un plus grand leadership de la part du maire.

Afin d'accroître ses pouvoirs et son rôle à la tête d'un conseil restreint, il est important que le maire puisse encore, comme il le fait aujourd'hui, nommer les personnes qui présideront les comités permanents du Conseil. Cependant, pour rehausser davantage le profil du maire, il faudrait qu'il puisse également les révoquer à loisir. Son rôle serait alors semblable à celui du premier ministre du Canada ou d'un premier ministre provincial, qui peut nommer et révoquer ses ministres. À noter toutefois que le Conseil se réserverait le droit de nommer les présidents de tous les autres comités du Conseil. L'équilibre des pouvoirs serait ainsi assuré.

Élection du maire

À Winnipeg, l'électorat attache une grande importance psychologique à l'élection du maire. Cette importance s'explique, en partie, du fait que les habitants et les médias perçoivent le maire, en sa qualité de chef du Conseil et de premier dirigeant de la Ville, comme étant leur représentant à l'Hôtel de ville. En conséquence et depuis toujours, les citoyens de Winnipeg préfèrent procéder à l'élection directe de leur maire, comme cela a souvent été évoqué durant les audiences publiques.

Le poste de maire est devenu encore plus en vue à la suite des récentes modifications à la *Loi sur la Ville de Winnipeg*. L'objectif des modifications

apportées en 1989 était de rehausser le profil politique permanent de l'Hôtel de ville en renforçant le rôle et les pouvoirs du maire, c'est-à-dire :

- en lui confiant la présidence du Comité exécutif de politique générale;

- en lui donnant la responsabilité de nommer un maire adjoint, un maire adjoint intérimaire et les personnes appelées à présider les quatre comités permanents.

Du fait que le maire est le seul dirigeant élu par l'ensemble des électeurs de la Ville, l'objectif était de lui créer un «**poste puissant**» et de le doter des pouvoirs devant lui permettre d'assumer le rôle de premier plan que l'on attend du titulaire d'un tel poste. Par ailleurs, les modifications à la Loi visaient à rehausser le profil du maire aux yeux de l'électorat. Cependant, la création du poste de président semble avoir estompé le rôle du maire dans l'optique des citoyens de Winnipeg. Du fait que le maire n'assume plus le rôle de premier plan qui était autrefois le sien en tant que chef du Conseil, on en a généralement conclu qu'il avait cédé certains de ses pouvoirs au président.

Représentation du centre-ville

Les résidents du centre-ville de Winnipeg sont ceux qui se sont révélés les plus préoccupés par la proposition de réduction dans la composition du Conseil municipal. Tout au long des audiences publiques, les délégations nous ont fait valoir les besoins et les préoccupations spécifiques du centre-ville. Toutes les délégations ont surtout mis l'accent sur la nécessité d'assurer une représentation équitable des résidents de cette zone.

Bien que le Conseil de la Ville de Winnipeg ait, selon nous, largement prouvé la fermeté de son engagement général à l'égard du centre-ville, il faudra cependant continuer de garantir à ses résidents que leurs préoccupations seront entendues et prises en considération. Aussi, exhortons-nous fortement le Conseil de la Ville de Winnipeg à envisager sérieusement la mise sur pied d'un Comité consultatif sur le centre-ville, qui représentera ses habitants et sollicitera leurs opinions. Nous proposons que ce comité soit composé des conseillers qui représentent les quartiers électoraux du centre de la Ville, et de deux autres conseillers, appartenant à d'autres quartiers, qui y siégeraient à tour de rôle.

RECOMMANDATION 8.0 : LA COMMISSION DE DÉLIMITATION DES QUARTIERS ÉLECTORAUX DE WINNIPEG

Le Comité recommande :

8.1 QUE, pour coïncider avec le cycle des recensements au Canada, la *Loi sur la Ville de Winnipeg* soit modifiée de telle sorte que la Commission de délimitation des quartiers électoraux de Winnipeg soumette son rapport tous les dix ans.

JUSTIFICATION

Selon le paragraphe 6(2) de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, seules les statistiques démographiques de la Ville de Winnipeg, issues du dernier recensement effectué aux termes de la *Loi sur la statistique* (Canada), peuvent servir à déterminer les limites des quartiers électoraux. Pour la révision des quartiers électoraux de la Ville, nous ne pouvons donc nous servir que des statistiques recueillies lors du recensement de 1986. Ce qui ne manque pas d'ironie, puisque 1991 est une année de recensement.

Compte tenu du degré de l'expansion suburbaine depuis 1986 et des déplacements de population entre différents secteurs de la Ville, nous n'étions pas convaincus de l'exactitude des statistiques du recensement pour ce qui est des quartiers et des quartiers électoraux. (Voir Annexe C). Cette préoccupation découlait, en fait, des évaluations démographiques de 1991 fournies par le Service d'urbanisme de la Ville de Winnipeg, évaluations selon lesquelles d'importants mouvements de population s'étaient produits dans différents secteurs de la Ville.[12]

Étant donné que, selon la Loi, la Commission de délimitation des quartiers électoraux de Winnipeg doit être établie tous les neuf ans à compter de 1988, les membres de cette commission se réunissent en général entre deux années de recensement. Il est donc fort possible que ce problème de désuétude des statistiques démographiques se présente à nouveau. Du fait que les statistiques du recensement sont généralement diffusées un an après le

---

12 Les évaluations du Service d'urbanisme sont fondées sur les donnés du recensement, mais elles sont réévaluées chaque année pour tenir compte des nouvelles constructions résidentielles.

recensement proprement dit, celles de 1996 seront disponibles l'année durant laquelle la Commission est censée se réunir la prochaine fois, c'est-à-dire en 1997. Nous recommandons de modifier la Loi, de telle sorte que la Commission de délimitation des quartiers électoraux de Winnipeg soit constituée tous les dix ans et ce, à compter de 1997. La mise sur pied de la Commission coïnciderait alors toujours avec le cycle des recensements.

RECOMMANDATION 9.0 : PHASE II

Le Comité recommande :

9.1 QU'en conformité avec les articles 5 et 6 de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, la Phase II de la révision des quartiers électoraux soit confiée à la Commission de délimitation des quartiers électoraux de Winnipeg.

JUSTIFICATION

Pendant toute la durée des audiences publiques, plusieurs délégations se sont demandées s'il était bien opportun et justifié que le Comité remanie la carte électorale de Winnipeg.

Nous sommes parfaitement conscients qu'en portant création du Comité, le décret n° 127/91 visait à assurer une certaine continuité dans la réalisation des deux phases de cette étude de la plus haute importance. Nous avons cependant été fort impressionnés par les préoccupations et les perceptions des habitants de Winnipeg.

Pour que le gouvernement du Manitoba puisse rassurer les habitants de Winnipeg de ses intentions, nous recommandons que la Phase II de la révision portant sur la nouvelle délimitation des quartiers électoraux soit parachevée par la Commission de délimitation des quartiers électoraux de Winnipeg, en conformité avec les articles 5 et 6 de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*.[13]

---

13 Nous avons soumis la présente recommandation au ministre des Affaires urbaines dès l'issue de nos audiences publiques, pour que l'on puisse préparer le projet de loi requis et que les membres de la Commission de délimitation des quartiers électoraux de Winnipeg en soient informés. Nous remercions le ministre d'avoir accepté notre recommandation le 22 avril 1991.

ANNEXE A

LISTE DES MÉMOIRES

PRÉSENTATIONS ORALES FAITES AUX AUDIENCES PUBLIQUES

Salle du comité municipal du District de St. James-Assiniboia
2000, avenue Portage

Le mardi 5 mars 1991, à 19 h

M. Don E. Smith
M. Dave Graham
M. George Marshall
M. George Fraser, conseiller municipal
M. Paul Edwards, député provincial
M. Rick Boychuk, conseiller municipal
M. Dave Woytowich -
au nom des Concerned Citizens from Assiniboia
M^me^ Janis Kaminsky
M. George Carter

Salle du comité municipal du District de Lord Selkirk-Kildonan-Ouest
1760, rue Main

Le jeudi 7 mars 1991, à 19 h

M^me^ Jean Millar Usiskin
M. Chris Lorenc, conseiller municipal
M^me^ Dianne Chliboyko
M. Barry Raymond
au nom du Point Douglas Residents' Committee
M. John Prystanski, conseiller municipal
M. Dave Gotthilf
M. S.R. Wolchock
M. Harry Lazarenko, conseiller municipal
M^me^ Evelyne Reese, conseillère municipale
M. Dave Brazer

Salle du comité municipal du District du Parc Assiniboine-Fort Garry
5006, boulevard Roblin

Le jeudi 14 mars 1991, à 19 h

M. Roger Young, conseiller municipal
M. Bill Clement, conseiller municipal
M. Gord Mackie
M. Morris Paul
M^me^ Helen Wythe -
au nom de l'Urban Futures Group of Interagency
M. Adam Nazarka
M. Rollie Lavallée
M. Nick Wiersema
M. Rick Boychuk, conseiller municipal

Salle du comité municipal du District de Fort Rouge-Centre-ville
300, avenue Assiniboine

Le lundi 18 mars 1991, à 19 h

M. Donovan Timmers, conseiller municipal
M. Magnus Eliason
M^mes^ Erika Weibe, Ingrid Wedlake et Theresa Thiessen -
au nom du West Central Network & Redboine-Ellice Community Council
M. Craig Johnson -
au nom du Broadway-Assiniboine Residents' Advisory Group
M. Geoff Lowe
M^me^ Audrea Lande
M. John Cardoso
M^me^ Marianne Mihychuk -
au nom de la Division scolaire de Winnipeg n° 1
M. Nick Turnett
M^me^ Elva Fletcher -
au nom de la Jubilee Avenue District Association
M. David Walker, député fédéral

Salle du comité municipal du District de Fort Rouge-Centre-ville (suite)
300, avenue Assiniboine

Le lundi 18 mars 1991, à 19 h

M^me^ Sharon Desiatnyk -
au nom du Comité d'action manitobaine sur la situation de la femme
M. Kent Gerecke
M. Jim Salak
M. Derek Dabee
M. Len Sawatzky
M. Ken Emberley
M^me^ Pat Holbrow
M. Herman Holla -
au nom des Friends of Winnipeg Heritage
M^me^ Linda Murray
D^r^ J.L. Shapiro

Salle du comité municipal du District de Kildonan-East-Transcona
755, route Henderson

Le jeudi 21 mars 1991, à 19 h

M. Dennis Atamanchuk
M. Bernie Wolfe, commissaire
M. Don Mitchelson, conseiller municipal
M^me^ Lillian Thomas, conseillère municipale
D^r^ R.C. Tiwari
M. Tom Martin
M. Daryl Reid, député provincial
M. Russ Wyatt
M^me^ Jean Altemeyer -
au nom de Choices: A Coalition for Social Justice
M^me^ Gayle A. Kauk -
au nom du East Kildonan-Transcona Residents' Advisory Group
M^me^ Shirley Timm-Rudolph, conseillère municipale
M. D. Johnston

Salle du comité municipal du District de St-Boniface-St-Vital
604, chemin St. Mary's

Le jeudi 4 avril 1991, à 19 h

M^me^ Doreen Demare, conseillère municipale
M. G. Hewitt -
au nom du groupe consultatif des habitants de St-Boniface-St-Vital
M^me^ Eleanor Lowry -
au nom du Windsor Park Residents Group
M. Lawrie Cherniack
M. Glen Murray, conseiller municipal
M. Brij Mather -
au nom de l'Institute of Urban Studies
M^me^ Pat Thomson -
au nom de l'Armstrong's Point Association
M. Ross Dobson
M^me^ Susan McDonald et M. David Northcott -
au nom de la Wolesley Residents' Association
M. Joseph Yuen, conseiller municipal
M. Alf Skowron
M. Dan Zyluk -
au nom du groupe THRIFT
M^me^ Jean Tardiff
M. Mike Allan
M. Bob Ages
M. Al Golden, conseiller municipal
M. Ted Murphy

Hôtel de ville de Saint-Boniface
219, boulevard Provencher

Le lundi 8 avril 1991, à 19 h

M. Paul LaBossière -
au nom de la Chambre de commerce de Winnipeg
M. Doug McGiffin -
au nom du groupe WIN

Hôtel de ville de Saint-Boniface **(suite)**
219, boulevard Provencher

le lundi 8 avril 1991, à 19 h

M. R.E. Clague
M^me^ Fay Campbell -
au nom du Intra-City Advisory Group
M^me^ Georgina Jarema
M. Peter Diamant, conseiller municipal
M. Bob Altemeyer
M^me^ Evelyne Reese, conseillère municipale
M. Robin Wiens -
au nom de l'Association des résidents du Vieux Saint-Boniface
M. Raymond Bisson -
au nom de la Société franco-manitobaine
M^me^ Shirley Lord -
au nom du Winnipeg Labour Council
D^r^ J.L. Shapiro
M. Richard Gagnon
M. David McIntosh
M. Maurice Prince
M. Greg Selinger, conseiller municipal
M. Chris Cassidy
M. Donald Pfeffer
M. Ray LaFond -
au nom de Francofonds Saint-Boniface

PRÉSENTATIONS ORALES FAITES
À DES AUDIENCES PRIVÉES

M. Guy Savoie
M. Lawrie Cherniack
M. Bernie Wolfe, commissaire
M. Robert Hayes
M. Paul Thomas
Le Conseil des commissaires de la Ville de Winnipeg
Le maire William Norrie

PRÉSENTATIONS ÉCRITES

M. Bob Altemeyer
M^me^ Jean Altemeyer - au nom de Choices: A Coalition for Social Justice
M. Dennis Atamanchuk
M. Christian Benhamou
M. Raymon Bisson - au nom de la Société franco-manitobaine
M. John Blackie
M. Rick Boychuk, conseiller municipal
M^me^ Fay Campbell, au nom du Intra-City Advisory Group
M. Chris Cassidy
Le Conseil des commissaires de la Ville de Winnipeg
M. R.E. Clague
M. Steven Clubb
La Congrégation de Notre-Dame-de-Sion
M^me^ Doreen Demare, conseillère municipale
M. Ross Dobson
M^me^ Theresa Ducharme
M^me^ Theresa Ducharme - au nom de People in Equal Participation Inc.
M. Ken Emberley
M^me^ Elva Fletcher - au nom de la Jubilee Avenue District Association
M^me^ Susan Foley-Currie
M. George Fraser, conseiller municipal
M. Richard Gagnon
M^me^ Stella Germain
M^me^ Grace Gillespie
M. Mark Golden et M^me^ Monica Becker
M^me^ Mary A. Green
M. Barry Hammond - au nom du Point Douglas Residents' Committee
M. Robert Hayes
M. David Henderson
M. G. Hewitt - au nom du groupe consultatif des habitants de Saint-Boniface-Saint-Vital
M^me^ Carol James - au nom du Riverbank Preservation Committee
M^me^ Georgina Jarema
M. W. Keellien
M. Paul LaBossière - au nom de la Chambre de commerce de Winnipeg
M^me^ Audrea Lande
M^me^ Shirley Lord - au nom du Winnipeg Labour Council

M^me^ Eleanor Lowry - au nom du Windsor Park Residents' Group
M^me^ Dorothy C. Lynch - au nom du comité municipal de Fort-Rouge
M. George Marshall
M. Tom Martin
M. Dan Mason - au nom de la Wolever Residents' Association
M. Brij Mather - au nom de l'Institute of Urban Studies
M. Doug McGiffin - au nom du groupe WIN
M. D.I. McDonald
M. David McIntosh
M^me^ Jeannette Metcalfe
M^me^ Marianne Mihychuk - au nom de la Division scolaire de Winnipeg n° 1
B. Monkman
M. Donald Pfeffer
M. John Prystanski, conseiller municipal
M. Daryl Reid, député provincial
M. Tim Ryan
M. Jim Salak
M. Greg Selinger, conseiller municipal
D^r^ J.L. Shapiro
W. Sloane
M^me^ Margaret et M. Hartley Stinson
M.O. Tailbie
M^me^ Pat Thomson - au nom de l'Armstrong's Point Association
M^me^ Jean Millar Usiskin
M. David Walker, député fédéral
M. Robin Wiens - au nom de l'Assocation des résidents du Vieux Saint-Boniface
M. Dave Woytowich - au nom des Concerned Citizens from Assiniboia
M^me^ Helen Wythe - au nom de l'Urban Futures Group of Interagency
M^me^ Iva Yeo
M^me^ Bernice Young
M^me^ Kristine Young
M. Roger Young, conseiller municipal

ANNEXE B

SCÉNARIOS D'AMÉNAGEMENT DES QUARTIERS ÉLECTORAUX

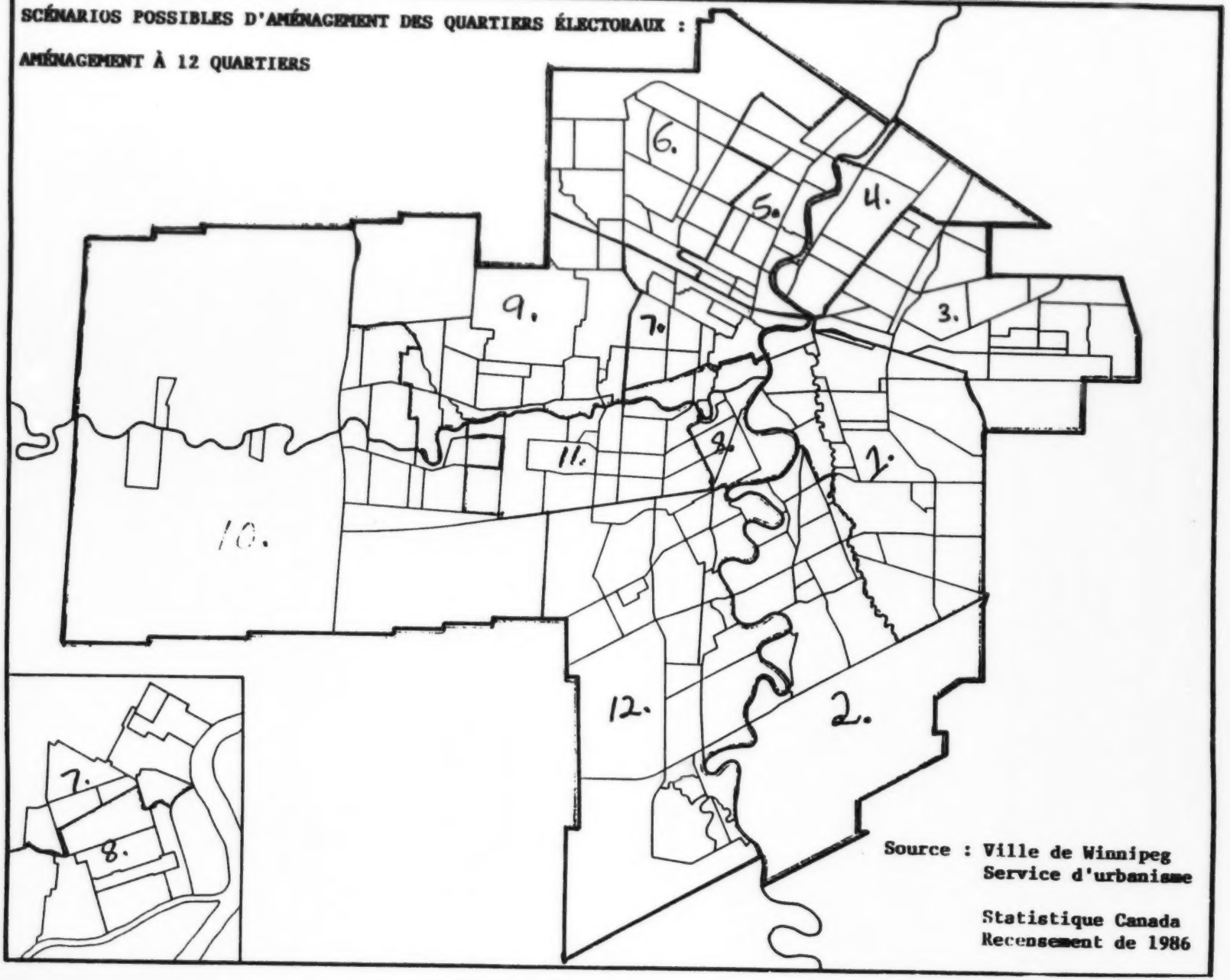
SCÉNARIOS POSSIBLES D'AMÉNAGEMENT DES QUARTIERS ÉLECTORAUX

AMÉNAGEMENT À 12 QUARTIERS ÉLECTORAUX

		Population Recensement de 1986 (Chiffres réels)	Population Projection de 1991
QUARTIER	1	46 792	50 476
	2	46 792	52 647
	3	54 406	57 774
	4	53 498	53 978
	5	52 869	55 264
	6	53 126	56 091
	7	54 052	50 327
	8	50 453	48 426
	9	44 822	43 491
	10	46 615	48 358
	11	45 135	45 356
	12	45 996	51 740
		594 556	613 928

LIMITE SUPÉRIEURE	54 501
MÉDIANE	49 546
LIMITE INFÉRIEURE	44 591

Ville de Winnipeg
Service d'urbanisme - Direction des systèmes
Le 28 mars 1991
Réf. : Wardscen.gc

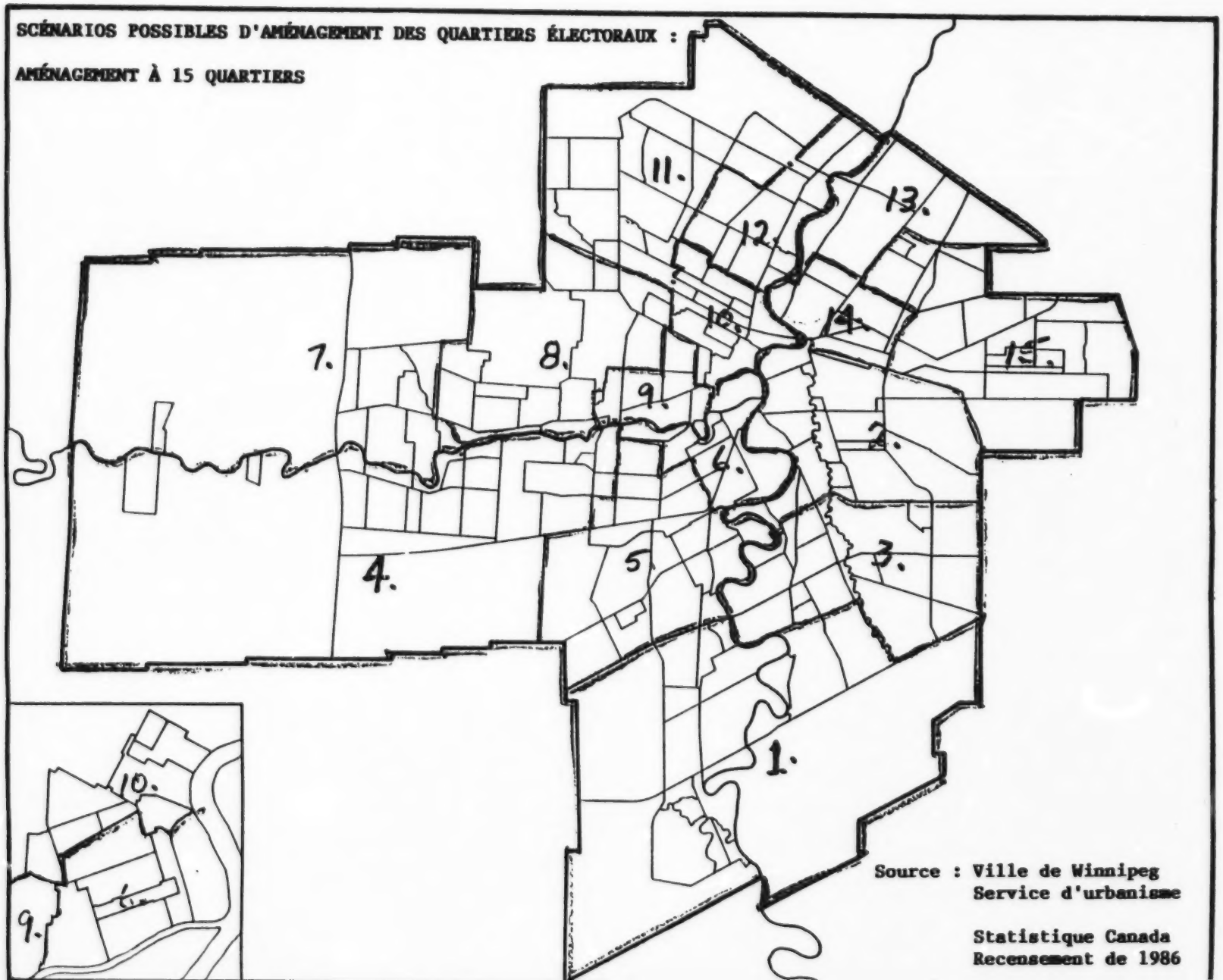

SCÉNARIOS POSSIBLES D'AMÉNAGEMENT DES QUARTIERS ÉLECTORAUX :
AMÉNAGEMENT À 12 QUARTIERS
6.
5.
4.
9.
7.
3.
11.
8.
1.
10.
12.
2.
7.
8.
Source : Ville de Winnipeg
Service d'urbanisme
Statistique Canada
Recensement de 1986

SCÉNARIOS POSSIBLES D'AMÉNAGEMENT DES QUARTIERS ÉLECTORAUX

AMÉNAGEMENT À 15 QUARTIERS

		Population Recensement de 1986 (Chiffres réels)	Population Projection de 1991
QUARTIER	1	41 633	52 427
	2	40 635	40 780
	3	42 411	43 164
	4	40 114	43 479
	5	37 291	40 101
	6	39 669	39 688
	7	37 760	37 062
	8	42 844	40 598
	9	39 578	35 093
	10	37 769	35 385
	11	41 445	45 928
	12	42 547	45 281
	13	36 062	37 503
	14	36 156	34 547
	15	38 642	42 576
		594 556	613 928

LIMITE SUPÉRIEURE	43 600
MÉDIANE	39 637
LIMITE INFÉRIEURE	35 674


SCÉNARIOS POSSIBLES D'AMÉNAGEMENT DES QUARTIERS ÉLECTORAUX :
AMÉNAGEMENT À 15 QUARTIERS
11.
12.
13.
14.
15.
7.
8.
9.
6.
2.
4.
5.
3.
1.
10.
9.
Source : Ville de Winnipeg
Service d'urbanisme
Statistique Canada
Recensement de 1986

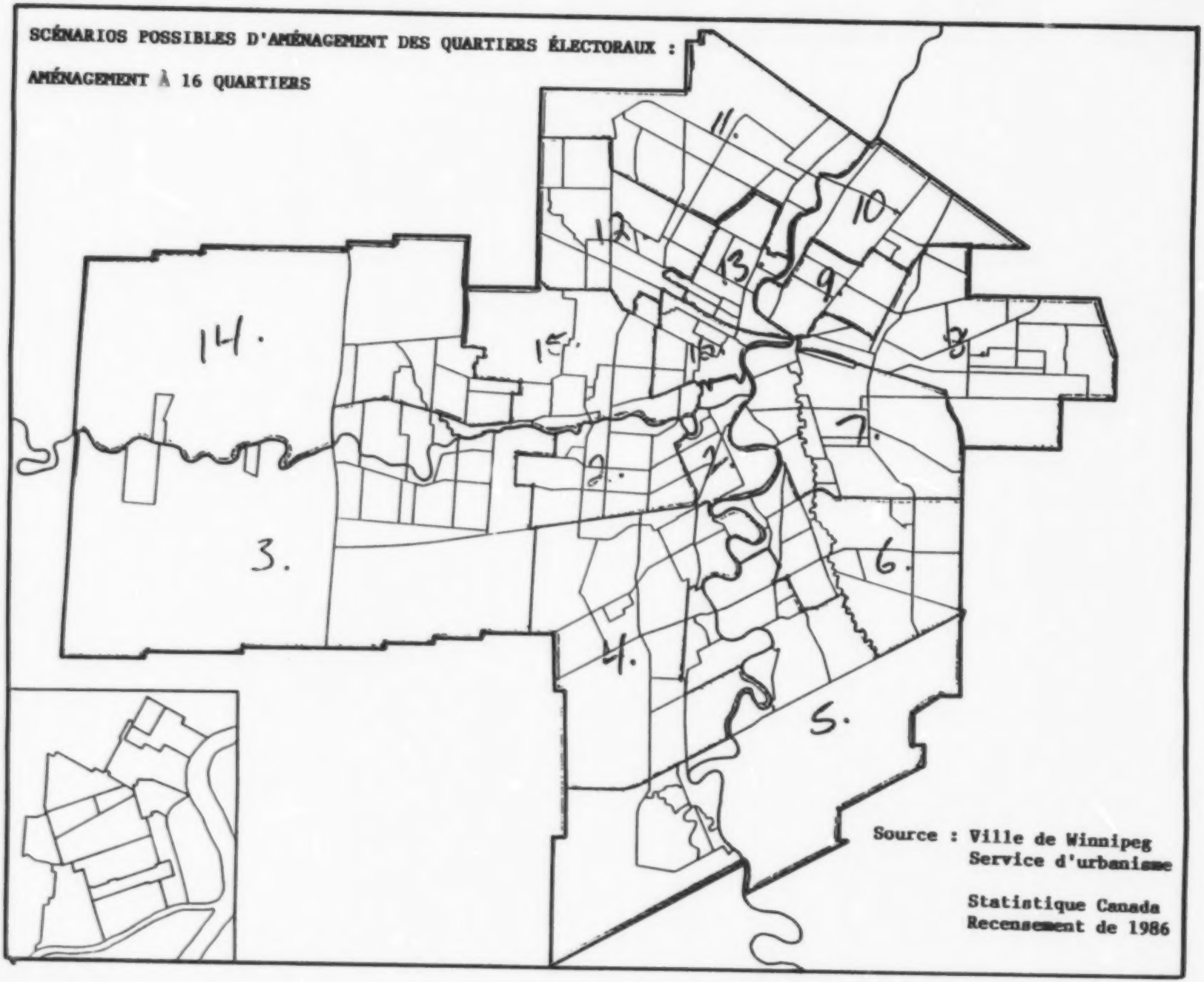
SCÉNARIOS POSSIBLES D'AMÉNAGEMENT DES QUARTIERS ÉLECTORAUX

AMÉNAGEMENT À 16 QUARTIERS ÉLECTORAUX

		Population Recensement de 1986 (Chiffres réels)	Population Projection de 1991
QUARTIER	1	34 722	34 831
	2	40 347	40 073
	3	40 812	43 850
	4	33 796	38 396
	5	34 067	43 518
	6	34 542	35 411
	7	37 175	37 538
	8	34 614	38 281
	9	38 692	37 454
	10	37 554	38 891
	11	35 906	41 749
	12	36 411	38 006
	13	39 285	36 711
	14	39 485	38 364
	15	40 531	36 871
	16	36 617	33 984
		594 556	613 928

LIMITE SUPÉRIEURE	40 875
MÉDIANE	37 159
LIMITE INFÉRIEURE	33 443

Ville de Winnipeg
Service d'urbanisme - Direction des systèmes
Le 28 mars 1991
Réf. : Wardscen.gc


SCÉNARIOS POSSIBLES D'AMÉNAGEMENT DES QUARTIERS ÉLECTORAUX :
AMÉNAGEMENT À 16 QUARTIERS
11.
10.
12.
13.
9.
14.
15.
8.
7.
2.
3.
6.
4.
5.
Source : Ville de Winnipeg
Service d'urbanisme
Statistique Canada
Recensement de 1986

ANNEXE C

POPULATION

VARIATIONS DÉMOGRAPHIQUES

1986 - 1991

Zone du comité municipal	Population Recensement de 1986	Population estimative en 1991	Variation (%)
Centre-ville - Fort-Rouge	104 814	99 004	-5,5
St. James - Assiniboia	69 206	67 063	-3,1
Lord Selkirk - West Kildonan	103 039	108 481	5,3
East-Kildonan - Transcona	110 860	114 626	3,4
Saint-Boniface - Saint-Vital	93 584	103 123	10,2
Assiniboine Park - Fort Garry	113 053	121 631	7,6
	594 556	613 928	3,3

Source : Recensement du Canada fait en 1986

Projection de 1991 : Ville de Winnipeg
Service de la planification environnementale